This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

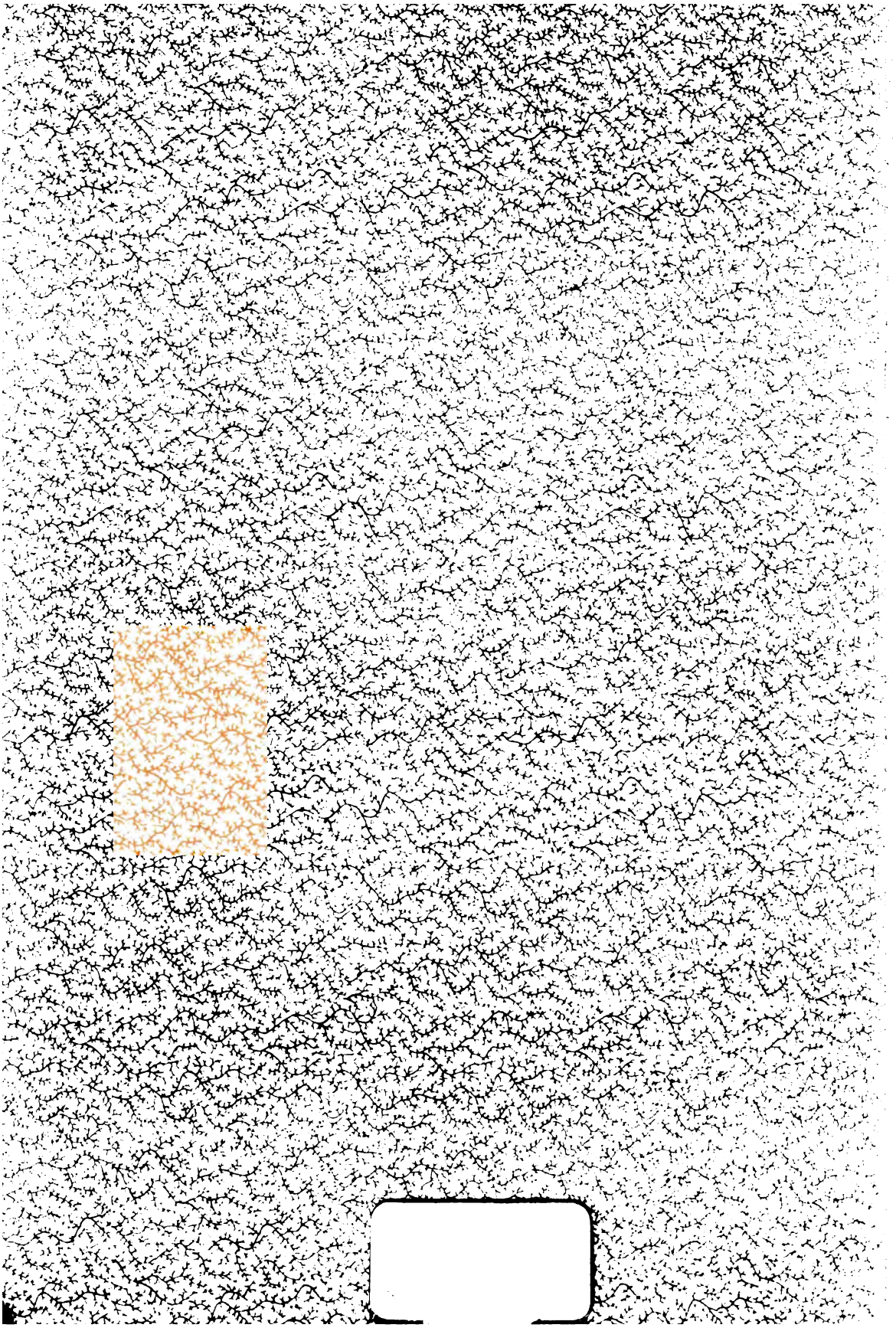
+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

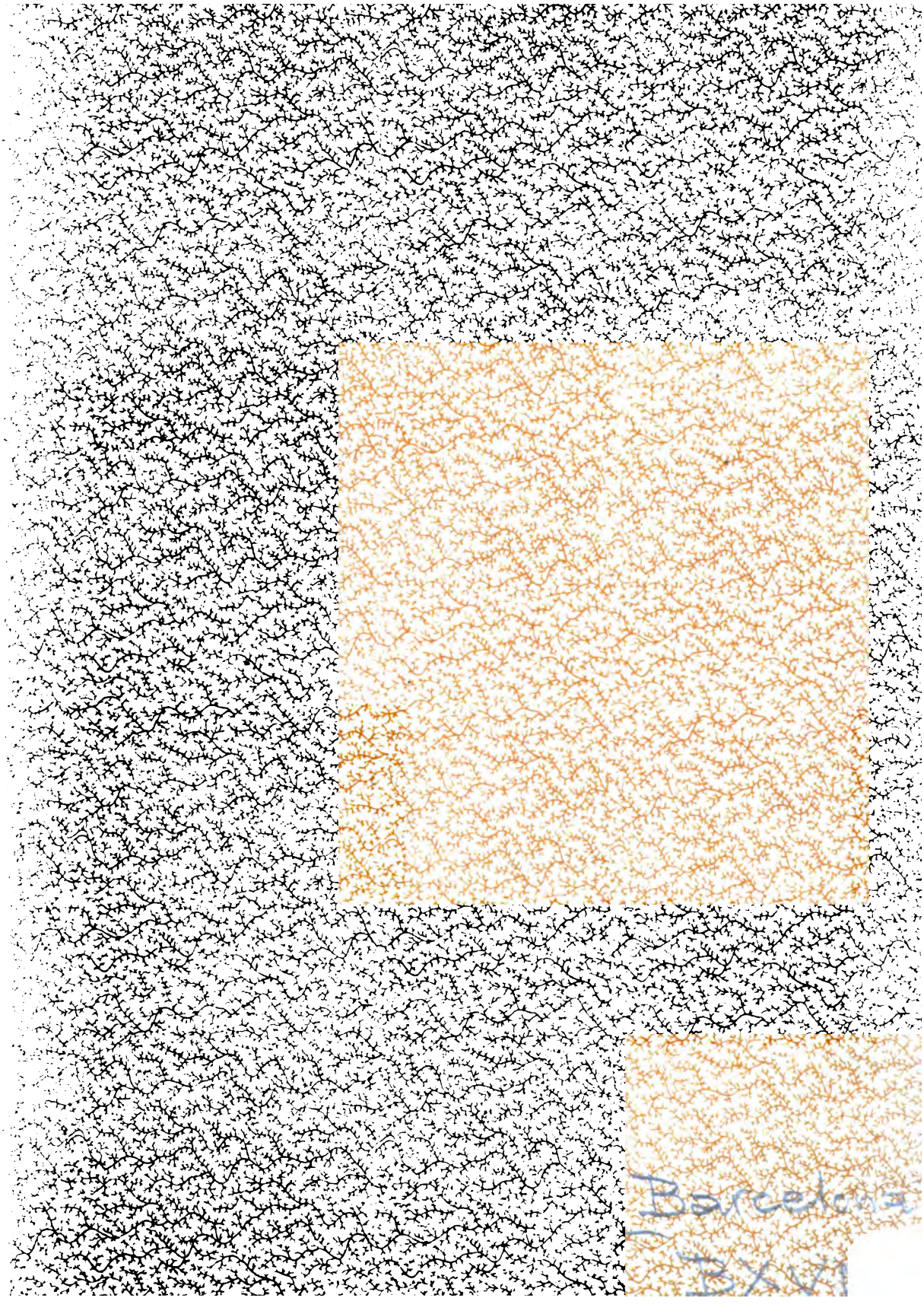
+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`




Barcelona
BXXI

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

REFORMA

DE LA

ADMINISTRACION LOCAL

(Informe de los Sres. D. Francisco Layret y Foix, D. Jesús Pinilla y Fornell y D. Luis Durán y Ventosa.)

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

NEW YORK
PUBLIC
LIBRARY

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

NEW YORK
PUBLIC
LIBRARY

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

INFORME

0165

BÁRCELONA — 1907
IMPRENTA DE HENRICH Y C.ª — EDITORES
Calle de Córcega, 348

NEW YORK
PUBLIC
LIBRARY

THE NEW YORK
PUBLIC LIBRARY
453241
ASTOR, LENOX AND
TILDEN FOUNDATIONS.
1909 L

I

Consideraciones generales

Un constante anhelo de libertad municipal ha informado en estos últimos años las múltiples reclamaciones del Ayuntamiento de Barcelona ante los poderes públicos, desde que se puso sobre el tapete la discusión de una reforma de la Administración local. La opinión emitida con ocasión del proyecto de D. Alfonso González, en 4 de Marzo de 1902, ha sido reiterada en posteriores alegatos, unas veces para protestar de las invasiones gubernativas en la vida del Municipio, como en 21 de Septiembre de 1905, otras para discutir el problema de la Hacienda local, como en 15 de Noviembre de 1905 y 10 de Julio de 1907, y otras finalmente para informar ante las Cortes en 31 de Mayo de 1907 con motivo de la última reforma electoral. Durante todo este tiempo en el Ayuntamiento de Barcelona, verdadera escuela de libertad municipal, se ha madurado un sentimiento, evolucionado y concretado un principio, de cuyo estado actual, natural desarrollo de los anteriores, viene á ser manifestación la presente Memoria.

Ahora que de nuevo se intenta la reforma de la Administración local, debe acudir este Ayuntamiento para lamentarse en primer término de que una invencible desconfianza en el principio autonómico y una excesiva fé en el espíritu reglamentario hayan malogrado el buen propósito que sin duda animara á su

Madrid Apr 1-08 Ua 1.50

NEW YORK PUBLIC LIBRARY

autor. Después de cada una de las libertades ofrecidas viene el freno de la intervención, en forma de mancomunidad que anula en parte el principio de los Municipios naturales, de Comisario de cuentas, de tutela administrativa ó de Alcalde corregidor. Y en los 399 artículos del proyecto se previene todo, con una uniformidad y una minucia desesperantes, en perjuicio de las iniciativas locales, que deberán subordinarse al criterio de la ley, atenta á indicarles hasta donde han de poner raya en sus libros de contabilidad.

¡Cuánto mejor no hubiera sido elaborar una ley aneja á la Constitución del Estado, fijando en breve número de artículos la esfera de la vida local dentro del organismo del Estado! En esta ley podrían haberse señalado las distintas entidades territoriales que mediarían entre la Nación y la última aldea, se habrían estatuído las garantías de los derechos individuales, se habrían determinado los límites de acción en cada orden de Corporaciones y, después de establecer las líneas generales de organización, se habrían cedido á las distintas Administraciones recursos adecuados á sus funciones y á su naturaleza.

Una vez aprobada esta ley aneja á la Constitución del Estado, puesta así á cubierto de toda suerte de veleidades pasajeras, cada Corporación regional, comarcal ó ciudadana habría elaborado á su vez su propia Carta, ley de su organización y de su vida, desarrollada libremente según las condiciones especiales de su existencia social, sin otros límites que los fijados en el nuevo ordenamiento constitucional y para cuya reforma sería necesario abrir un nuevo período de elaboración, autorizado por *referendum* popular. Con estas Cartas, sometidas ó no á las Cortes al solo efecto de comprobar su conformidad con la Constitución del Estado, según fuere más ó menos radical el criterio autonomista dominante, el régimen municipal y regional de España, sepultado bajo el espíritu burocrático y uniformista importado con la invasión francesa, renacería en su antigua riqueza de formas, dado que la ley se adaptaría á la variedad de condiciones sociales con la exactitud del lienzo húmedo aplicado sobre un cuerpo vivo.

NEW YORK PUBLIC LIBRARY

Bajo la artificiosa división administrativa, que guarda reminiscencias de antiguos reinos, señoríos y principados, cortados y subdivididos según el gusto francés, subsisten las agrupaciones naturales separadas por distintas condiciones étnicas, por las variedades del suelo y de la atmósfera y por las diversas manifestaciones espirituales de su vida. Cualquiera que sea la división administrativa que adopte el Gobierno para la realización de sus funciones propias descentralizadas, debería haber una exacta correspondencia entre la división natural de los pueblos ibéricos y la distribución territorial de las funciones propiamente locales. Reconstituídas las regiones serían reconocidos los organismos naturales, cada cual con su propia autonomía, en gradación que iría de la región á la comarca y de la comarca á la ciudad y al municipio rural. La fuerza inherente á las agrupaciones creadas por la naturaleza no sería como ahora un obstáculo, sino un auxiliar de la Administración.

La región es un compuesto social que algunas veces reúne caracteres de nacionalidad. Allí donde un derecho civil especial ha sobrevivido al predominio del Código común, debería corresponder á las Diputaciones regionales la definición y desarrollo de este derecho, á fin de que no se estanque y muera por carecer de órgano propio que lo adapte á la realidad. Las obras públicas necesarias para disponer su territorio al mayor provecho de la agricultura, del comercio y de la industria, salvo la urbanización de las ciudades y las obras secundarias para la habilitación de las comarcas, deberían atribuirse con la más absoluta independencia á la competencia de la región. La instrucción superior universitaria en todos sus grados y formas, así como la alta ordenación y vigilancia de las enseñanzas primaria y secundaria le corresponderían asimismo, en los casos de comprobada idoneidad. Y así en todas estas funciones como en la organización regional de la justicia, su competencia no se limitaría á sumar las más altas atribuciones de las actuales provincias, sino que absorbería, en los órdenes indicados, la plenitud de facultades que se reserva hoy el Poder central del Estado.

En la comarca natural, agrupación de pueblos limitada por accidentes geográficos que la hacen visible, se produce esa variedad de matices que, dentro la técnica común, constituyen la riqueza étnica de la raza en sus especiales costumbres, en las manifestaciones dialectales de su lengua, en las modalidades de su arte y en el complejo carácter de sus hombres. Agrupar la comarca, darle administración autónoma, dotarla de órganos y medios propios equivale á consagrar y á fomentar aquella rica variedad de formas, en cuanto dependa del Poder público. Realizadas las grandes obras por la región, correspondería á la comarca la realización de un sistema de derivados que especializase y llevase al último extremo sus efectos. Los caminos vecinales, los canales secundarios, los ramales de ferrocarriles y tranvías deberían corresponder á la comarca. Los importantes institutos de beneficencia, y también en los casos de comprobada idoneidad los de la segunda enseñanza, así como una gran parte de la guardería rural, son funciones propiamente comarcales, sin contar las que deban añadirse para suplir deficiencias de la organización rural.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una alta concepción de la ciudad, como la más intensa y espiritual agrupación de hombres, de naturaleza y con finalidad distintas de la naturaleza y finalidad de los llamados municipios rurales, centro en que hallan concreta y visible manifestación los más nobles ideales de la civilización humana. La ciudad requiere para su formación y desarrollo la plenitud de las funciones municipales, adquiere todos los caracteres de una comarca perfectamente distinta de las otras y al llegar á la majestad de la metrópoli absorbe con irresistible imperio funciones de carácter regional, aunque no se emancipe de la región que sin ella sería decapitada, y reclama algunas atribuciones del Estado, sin respetar los límites de lo ultranacional, como sucede al reconocer la cooperación administrativa de los extranjeros. Así la ciudad se daría su Carta por ley de su vida, construiría su puerto y todas las obras públicas de su territorio, organizaría toda suerte de enseñanzas, fundaría los grandes institutos benéficos, organizaría libremente

su policía urbana, tomaría la dirección y fomento de su comercio y de sus industrias y se elevaría á la representación espiritual de la raza de que es cifra y compendio.

En la vida rural hay una variedad de formas admirable, que va desde la cabeza de la comarca donde se realizan simplemente todas las funciones de la vida municipal y donde tienen su asiento las instituciones comarcales, hasta el verdadero pueblo rural, antigua parroquia de la iglesia, la aldea, el caserío y la agrupación de familias dispersas en la montaña. Es imposible discernir por reglas generales donde acaba el municipio pleno y empieza la simple vida rural, por lo que sería preferible que la región dictase la ley para todos estos pueblos, que no por ser una habría de desconocer en su desarrollo la diversidad de agrupaciones sociales que encontrarían en ella la norma de su vida. A todas ellas se les reconocería la más completa independencia; mas así como á la cabeza de la comarca podría encomendársele la instrucción primaria, las obras de su urbanización, la beneficencia domiciliaria de sus pobres y aun en ciertos casos el sostenimiento de institutos más elevados, á medida que la intensidad de la vida social se haría menor, la comarca vendría á suplir patriarcalmente un número mayor de atribuciones de la existencia rural, sin llegar nunca á despojar á ningún grupo del dominio de sus bienes y de la plena representación de su autoridad.

El derecho electoral de todas estas Diputaciones, Consejos y Ayuntamientos se habría de basar, á juicio del Ayuntamiento de Barcelona, en el predominio absoluto del sufragio universal garantizado por la Constitución. Mas luego, en la Carta de cada una de dichas entidades, al estatuir sobre la organización de sus Corporaciones directoras, allí donde las circunstancias de la vida local lo exigiesen, podrían ensayarse los más variados sistemas de elección y representación. Desde la Cámara doble y la representación por municipios, hasta la agrupación por clases y por Corporaciones, todos los sistemas podrían tener su legal cabida en estas Cartas particulares, para completar la totalidad de las Diputaciones y Consejos, cuya mayoría debería siempre su

nombramiento al sufragio universal. En las Diputaciones regionales podrían tener su asiento los representantes de las ciudades; en los Consejos comarcales convendría quizás dar una situación importante á los consejeros de su capital, y así en esas Corporaciones como en los Ayuntamientos podría admitirse la representación de las Asociaciones, donde las hubiere con vitalidad suficiente para ser garantía de intereses respetables, previa declaración de capacidad hecha por la ciudad ó por la región. Cataluña se enorgullece con su antigua tradición del voto concedido á las mujeres, que podría ahora ensayarse, sobre todo en la vida rural y con aquellas limitaciones que en cada caso aconsejare la necesidad de una previa educación política, y en las ciudades de población cosmopolita podría concederse á los extranjeros que tuvieran arraigo en la población el derecho á votar en estas elecciones administrativas. El *referendum* popular que se practica en otras naciones para resolver casos trascendentales en la vida y en la administración de los Municipios, surgiría entonces como una satisfacción y como una fuerza que no ha sabido poner á disposición de los futuros ediles el autor del proyecto de ley.

En cuanto á la organización interna de todas estas entidades, una vez determinado que habría en cada una un Presidente ó Alcalde como representante de la colectividad y una Corporación que conservase la función de su especial soberanía, no vemos por que no habría de permitirse que en la Carta de la región, de la comarca ó de la ciudad pudiese ordenarse libremente el organismo entero de su administración. Allí donde la vida fuese compleja se crearían órganos complejos y á una existencia colectiva sumaria corresponderían órganos simples ó rudimentarios. Allí donde fuese muy sensible y dominadora la acción de la opinión pública podrían adoptarse sistemas expeditivos, dotando á la autoridad de grandes elementos de gobierno; mas en las entidades sin pulso sería indispensable el gobierno siempre efectivo de los elegidos por el sufragio universal. La ley se haría para la vida y cada situación tendría su regla.

Las atribuciones de la región, de la comarca, de la ciudad y

del municipio rural quedan expuestas en líneas generales en los anteriores párrafos. Todas las funciones de la vida propiamente local quedarían distribuídas entre los órganos de esta administración, sin tutelas gubernativas ni intervencionismos en el régimen ó en la organización de las entidades autónomas. Los derechos individuales serían amparados por la Constitución, y allí donde se cometiese una extralimitación de carácter civil ó criminal los tribunales de justicia restablecerían el imperio del derecho; si la extralimitación fuese política al representante del Estado incumbiría la reparación del derecho conculcado. Pero una y otra potestad deberían limitarse al restablecimiento particular del orden jurídico, fuera de cuya acción nada podrían contra la existencia de las corporaciones autónomas. No desaparecería, sin embargo, la representación gubernativa del Estado, pues éste, en todos los órdenes de su gestión, prolongaría su jerarquía administrativa hasta la periferia para la realización de aquellas funciones del Poder central que conviniese y fuese posible descentralizar.

La separación de las haciendas central y local sería indispensable dentro de este sistema. El impuesto de utilidades, las rentas de aduanas, azúcares, alcoholes y tabacos, el impuesto de transmisión de bienes y derechos reales entre vivos, el impuesto del timbre, los recursos del Tesoro y las posibles contribuciones sobre el capital constituirían la hacienda del Estado; la contribución sobre la riqueza rústica, el impuesto de transmisión de bienes por causa de muerte y el llamado reparto vecinal, reorganizado en forma de impuesto sobre los ingresos familiares, nutrirían la Hacienda regional, y la contribución sobre la riqueza urbana, junto con la que pesa sobre las industrias, comercios y transportes locales, formarían la base de la Hacienda comunal. La comarca viviría de los recargos sobre los impuestos regionales y de los repartos hechos entre sus municipios, además de las rentas que le produjesen sus servicios y del producto de sus bienes. Dentro de estas líneas generales cabría la ordenación más diversa para cada caso, con arreglo á la fuerza contributiva y á la naturaleza económica de la agrupación ó compuesto á que se aplicare.

El desorden, el abandono de las funciones propias y la invasión de las ajenas son las características del régimen actual en que el Estado, la Provincia y el Municipio, en una situación de mutuo recelo, tratan cada uno de hacerlo todo. Tan grande es la desconfianza del Estado en las Corporaciones locales, que se imaginan aquí formas de tutela y de intervención en ninguno otro país ensayadas, y se proponen leyes en que se previenen y reglamentan los más nimios detalles; y tan grande es la desconfianza de las Corporaciones locales en el Poder central, que se corre el peligro de incurrir en impopularidad cuando se trata de reservarle siquiera las funciones que tiene en todas las naciones más libres. De esta situación resulta un desordenado entretejido de atribuciones y facultades, en que cada cual pierde el objetivo de su propio deber en mengua de la agilidad administrativa y del mutuo respeto. Hablando como verdaderos patriotas pedimos que el desorden cese y que se aprovechen por medio de una distribución natural, las múltiples fuerzas que se desperdician.

Un Poder central, que ganaría en intensidad lo que perdiera por cesión de las atribuciones, que no le pertenecen, representaría en el régimen propuesto la unidad intangible del Estado. En todo el territorio extendería sus órganos de la defensa nacional: por su red de aduanas en el litoral marítimo y en las fronteras dirigiría la política económica; por sus Cuerpos Colegisladores dictaría leyes á todos y reformaría la Constitución cuando la soberanía popular lo demandare; por el Tribunal Supremo repararía toda violación del orden jurídico; por su organización fiscal llegaría en su acción hasta las últimas células sociales, y por sus funciones monetarias, consulares y diplomáticas regiría el cambio y ostentaría la representación soberana del Estado. No se le habría sustraído ninguna de las altas y nobles funciones que está llamado á desempeñar y su acción constante penetraría por múltiples órganos y variados y sutiles medios en todos los órdenes de vida social de un pueblo fuerte por la libertad y por la conformidad de su administración con la naturaleza.

En el proyecto de ley que discute el Congreso se atribuyen al Poder central no sólo funciones de vigilancia y de tutela que podrían revestir su autoridad con la apariencia de reglamentaria tiranía, sino que por omisión se le abandonan atribuciones y facultades propias de las Corporaciones locales, en perjuicio de las facultades y atribuciones propias. Y además de esta congestión de soberanía, que el juicio comparativo de los errores de todos hace considerar como injustificada, perturba gravemente el proyecto el sistema electoral de los Ayuntamientos y Diputaciones, como si hubiese el propósito de socavar parcialmente las prerrogativas del sufragio universal. Si por una parte han de continuar las Corporaciones locales sin la plenitud de sus atribuciones que formarían el nervio de su vida, y por otra se ciegan parcialmente los manantiales más puros de su potestad, el proyecto se hará ley en perjuicio de su vitalidad y en mengua de su prestigio.

El sistema de las mancomunidades que sólo por su nombre se basarán en una tradición del país, no resuelve, tal como viene aplicado en el proyecto, ni el problema de las organizaciones comarcales ni el problema de las organizaciones regionales. Los municipios mancomunados no podrán llevar á la mancomunidad atribuciones que no tienen y será imposible la reconstitución de la comarca; las Diputaciones mancomunadas no podrán llevar á la mancomunidad aquellas atribuciones hoy reservadas al Poder central que habrían de ser el nervio de la región. Y no habiendo posibilidad en una ni en otra superior agrupación de alcanzar, por el hecho de constituirse en organismo superior, facultades que no tuviesen antes los concurrentes, llevarán una vida lánguida y de continuo amenazada por la natural tendencia de las partes á recobrar la libre disposición de las prerrogativas cedidas.

Por las consideraciones críticas expresadas, por el ideal á que aspira el Ayuntamiento de Barcelona y por las demás razones de carácter general que se expondrán en el resto de este informe, el proyecto que motiva estas líneas, aun reconociendo su primitivo buen propósito muy erróneamente desarrollado, no

puede responder á los ideales del pueblo de Barcelona. Mas este Ayuntamiento, que no tiene en su mano variar radicalmente el proyecto presentado, ha creído de su deber discutir con el respeto y la seriedad que su alta representación le imponen los que juzga honradamente errores perjudiciales para el fin perseguido y á proponer las soluciones parciales que, aun dentro del sistema propuesto, podrían contribuir á la mejor y más libre ordenación de la Administración local.

II

De los Municipios y mancomunidades

Título I.
Cap. I.
Arts. 1 á 9
(*del Proyecto*)

El Municipio es una entidad natural. Pártase del principio que se quiera, adóptese la teoría que más plazca, para explicar la formación de las Sociedades políticas, siempre se llegará á la conclusión de que el Municipio es una Sociedad nacida de la realidad, no por voluntad del legislador, sino por hecho de la naturaleza. Por esta razón el Municipio tiene un fin que cumplir y tiene también medios adecuados para realizarlo, constituyendo lo que se llaman sus facultades. El primer Municipio que existió constituyó un verdadero Estado: no tenía sobre él autoridad superior; no tenía necesidad de restringir su personalidad para hacer posible la vida de relación con otros Municipios; ejercitó sus medios con entera amplitud, y sus facultades, que eran todas las necesarias para su vida, hubieron de ser exclusivas.

La unión de Municipios, impuesta unas veces por la fuerza de la propia naturaleza, otras veces por conveniencias del momento, formó otras entidades y, complicada la vida de relación, hubo necesidad de una Ley que hiciese posible la coexistencia de los Municipios, dentro de una unidad superior.

Ahora bien, tanto más esta Ley se amolde á la naturaleza, tanto más respete la vida municipal y menos restrinja sus facultades, más robusta y próspera será aquella vida, pues disfrutará de todos los elementos necesarios para su desarrollo progresivo.

No siempre se ha reconocido así en la legislación municipal española; de tradición amplia y liberal, ha sufrido influencias extrañas que en algunos períodos han anulado ó poco menos los beneficiosos resultados de aquella vida. Reminiscencia de este período, que afortunadamente va pasando á la historia, es el título del proyecto á que se refiere este informe: «Proyecto de ley sobre régimen de la Administración local.» Este título implica una orientación del proyecto nada recomendable, pues significa, no el reconocimiento de una vida municipal, hecho de la naturaleza, con sólo aquellas restricciones que haga necesaria la harmónica coexistencia de los municipios dentro de la Nación, sino la regulación, el régimen de una entidad, producto más ó menos arbitrario del legislador, dentro de una organización política por él concebida.

Este criterio imperaba también en la definición que del Municipio daba el artículo 1.° del proyecto tal como fué presentado á las Cortes: «Forma Municipio la asociación natural y legal de familias y casas dentro de un término territorial.» Afortunadamente la Comisión del Congreso ha modificado algo esta definición, substituyendo la palabra legal ó sea creación de la Ley, por la frase «reconocida por la Ley».

Lástima que el criterio de la Comisión no haya influído también en otros de los artículos de este título que así lo requerían. Ante todo se lee en el artículo 2.° que no se podrá constituir nuevo Municipio que cuente menos de dos mil habitantes. Si el Municipio es una entidad natural, como en la definición del artículo 1.° se reconoce ¿con qué derecho el Legislador se atreve á determinar el número de vecinos con que debe contar? Ante el fenómeno natural de la constitución de un nuevo pueblo, la Ley no tiene otra misión que reconocer su existencia. Se dirá que ello obedece á la necesidad de que todo pueblo nuevo cuente con medios de existencia, pero esto nada tiene que ver con el número de habitantes, y aun cuando así fuese, si los medios económicos del pueblo no bastasen á satisfacer sus necesidades, no sería menester tal reconocimiento, pues, por ley de la naturaleza misma, aquel núcleo de población no aspiraría á ser pueblo: con-

tinuaría siendo el pueblo matriz ó á lo más se agregaría á otro, si ello le reportaba mayor comodidad.

Tampoco ha influído el criterio de la Comisión en los artículos relativos á agregaciones y segregaciones. Dentro de los principios expuestos, sólo la voluntad de los pueblos puede determinar estas alteraciones en los municipios; la legislación hoy vigente, en sus puntos de vista generales, era bastante aceptable, ya que daba gran importancia al principio de la voluntad del vecindario, acordaba la agregación la Diputación Provincial y el Gobierno sólo cuando existía oposición. El nuevo proyecto se presenta cuando menos confuso. El art. 6.° dice que los términos municipales podrán ser alterados por agregación ó segregación, según conveniencia ó necesidad de los mismos, y reserva al Ministerio de la Gobernación el decretar la alteración. Este es quien debe apreciar la conveniencia ó decretar la necesidad, dentro de cuya apreciación puede no tener eficacia alguna la voluntad del vecindario. Pero donde se desconoce por modo más radical la eficacia de esta voluntad es en el art. 7.°, según el cual pueden ser agregados á las poblaciones de más de cien mil habitantes los caseríos ó poblados que no tengan Ayuntamiento propio, situados á menos de un kilómetro del límite de aquéllas. En sentir de esta Corporación, tanto en uno como en otro caso, á lo único á que debe atenderse es como queda indicado á la voluntad del pueblo. Todo lo que no sea esto es desconocer la naturaleza del Municipio y falsear su constitución.

Pero donde el proyecto se presenta más arbitrario es al tratar de una nueva institución: la unión de los pueblos. Partiendo del doble carácter y de la duplicidad de funciones que á los Alcaldes, no á los Ayuntamientos, confiere el proyecto como Presidentes de las Corporaciones y como Delegados del Gobierno, respeta, aunque en la forma deficiente antes indicada, la existencia de los municipios en cuanto á sus funciones propias, pero impone su unión con otros á los que tengan menos de dos mil habitantes para completar este número; y la impone con carácter forzoso y en términos perentorios agravados aún por la Comisión del Congreso. Si esa duplicidad de funciones exigiese una

nueva organización administrativa, lo la legislación municipal organización se llevase á cabo, pero, pues ha sufrido influencias que las funciones delegadas son propias de do ó poco menos los razón existe para que sirvan de pretexto para iniscencia de este tencia de los municipios. Porque el resultado prehistoria, es el tíma del Proyecto es éste: la anulación de los peqproyecto de ley pios. Imagínese cuáles serán en la práctica los actítulo implica trativos que tendrá que celebrar un Ayuntamiento de es significa, dos mil almas, y se comprenderá que toda la vida de esla naturacipio vendrá concentrada en su Alcalde, y aun mejor harmóejercicio de las funciones delegadas de su Alcaldía; pues sino la anulada ésta por la unión, quedará de hecho anulada la menos municipal de la localidad. olítica

Estima esta Corporación, que constituye un error el sist adoptado en el proyecto, pues lo conveniente sería fome Muesa vida y no destruirla, con el propósito de obtener una matado comodidad por parte del Gobierno en el ejercicio de las funci de nes delegadas. da-

Finalmente, estima esta Corporación que es deficiente la definición de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, á que se contrae el art. 8.° del Proyecto. Y es deficiente, porque les atribuye sólo capacidad para contratar y obligarse, establecer ó explotar obras y servicios públicos, contratar sobre bienes de todas clases, y ejercer acciones civiles y criminales, con las limitaciones establecidas por las leyes. Esta enumeración de atribuciones resulta deficiente; la forma de redacción parece poco científica. Preferible hubiese sido decir que el Ayuntamiento es la representación legal del Municipio, con capacidad jurídica para el cumplimiento de todos sus fines.

Cap. II. Arts. 10 á 24

Destinado el capítulo II á hacer la clasificación de los habitantes de municipio en su aspecto administrativo y á regularizar la forma en que deben inscribirse en el correspondiente registro de vecindad ó padrón, poco hay que añadir como no sea para fijarse en dos innovaciones introducidas con relación á la legislación actualmente en vigor.

es el dar carácter legal á la condición de *Casi*lia, confiriéndole la representación legal del domi-
oniéndole la responsabilidad personal en el cumpli-
los servicios de policía, estadística, higiene, etcétera.
juzga esta Corporación la innovación propuesta y
ndudablemente los Ayuntamientos los primeros en poder
r los frutos de esta institución que facilitará el cumpli-
o de disposiciones dictadas, para mejorar la higiene de las
endas y la policía urbana en general.

El art. 22 del proyecto señala minuciosamente la trami-
ción para la resolución de las reclamaciones que se hicieran
ntra el padrón y consigna que el recurso procedente contra
s acuerdos adoptados por la Comisión permanente deberá in-
erponerse para ante el Gobernador Civil de la provincia, quien
esolverá previo informe de la Sección de Estadística.

La Ley municipal hoy vigente preceptúa en su art. 21 que
contra aquellas decisiones del Ayuntamiento procede el recurso
de alzada para ante la Diputación provincial, cuyas resoluciones
son ejecutivas.

Compárense ambos procedimientos, dictado el uno en 1877, cuando no se concebía para la Administración pública otro sistema que el Centro, á cuyo alrededor debían girar todos los organismos á los cuales aquél comunicaba la vida y el poder; y el otro propuesto en nuestros días, en que todos aspiramos á desintegrar funciones del Centro para reintegrarlas á los organismos locales á fin de que puedan vivir su vida propia, y no la reflejada á que hoy están sujetos.

No se pretende en esta ocasión conseguir que se adelante un o paso en el camino de la desintegración de funciones; sólo reclama que no se suprima hoy de los organismos naturales que, sin constituir un ideal, ya les había sido otorgado en las cas de mayor centralismo.

Por último, este Ayuntamiento considera menos censurable el cepto del art. 19 de la Ley vigente al hablar de listas en ex-
cto que el propuesto en el art. 21 del proyecto impracticable todas las localidades populosas. Además del art. 17, trasla-

dado á este capítulo, cuando exclusivamente se refiere á cuestiones económicas, nada hay que indicar aquí porque no hace referencia propiamente á la materia de que se trata.

Cap. III. Arts. 25 á 28.

Define el artículo 25 las mancomunidades diciendo que son Asociaciones de Municipios para fines ó servicios comunes de la competencia municipal.

No es nueva esta institución en la legislación administrativa española. La Ley hoy vigente habla de ellas circunscribiéndolas á determinados servicios, siendo de notar que en la práctica sus prescripciones poco ó ningún resultado han dado. De temer es que suceda lo mismo en la organización que á estas instituciones da el nuevo proyecto.

La institución de las mancomunidades de Municipios tiene gran importancia y puede ser de un valor inapreciable para llegar á la organización comarcal, es decir, al reconocimiento de las provincias naturales; por esto las funciones, los fines que á las mancomunidades deben atribuirse no han de ser exclusivamente municipales. Limitar esta institución á la realización de fines del indicado orden, como hace el proyecto, equivale á reducirla á la esterilidad. Como orientación del proyecto, es de alabar esta institución; mas para que diese fructíferos resultados, habría sido preciso extender sus facultades á la esfera comarcal y disponerlas para suceder á las actuales provincias á medida que fuesen quedando éstas sin vida en una razonada transición.

III

De los organismos municipales

Antes de entrar en el examen de las distintas disposiciones contenidas en este título, precisa hacer constar que algunos de los defectos que con carácter general se observan en el Proyecto de Ley, tienen quizá mayor intensidad en este Título: tales son el exceso de reglamentación en determinados preceptos junto á importantes lagunas, que después llenará el Poder ejecutivo quizá con mira egoísta y en perjuicio del buen régimen local. Presenta también en su conjunto una marcada tendencia á que en la designación de las personas no intervenga exclusivamente la voluntad, sino que quiere que haya siempre algo de los misteriosos designios de la suerte; de ahí aquel constante orden de votos (que en algunas ocasiones nada significa) para determinar relación de preferencia, la determinación del que sea presidente de las Corporaciones en una fecha que resulta indeterminada, la obligación de que su cargo traiga aparejado el desempeño de otro completamente distinto. Todo ello revela un temor grandísimo en el criterio de aquellos que lógicamente deberían realizar tales designaciones. Este sistema se condena con sólo enunciarlo, como en cada punto concreto se indicará debidamente.

Dedicado este primer Capítulo á trazar aquellas líneas generales dentro de las cuales quiere entrar esta Corporación para

Título II.
Cap. I.
Arts. 29 á 35.

indicar lo que en su concepto debe corregirse, poco debería decir; sin embargo no puede menos de llamar la atención sobre el art. 34 del Proyecto, porque en él se confiere al Ministerio de la Gobernación el conocimiento de tal número de negocios que justifican la afirmación de que esta Ley no está fundada, no ya en principios autonomistas, pero ni tan siquiera descentralizadores; por esto se reserva dicho Ministerio el resolver acerca de las desavenencias de las Juntas de vecinos de los poblados ó aldeas, olvidando que jerárquicamente están sujetas á un Municipio que conoce mejor las necesidades y conveniencias de la localidad, y cuyo prestigio requiere que se le conserve aquella facultad; la resolución de las contiendas entre aquellas Juntas y los Municipios, también reservada al Ministerio, encontraría órgano adecuado en la Diputación provincial y aun quizá mejor en el Tribunal provincial de lo Contencioso-Administrativo. Pero el citado art. 34 tiene aún mayor importancia. Las mancomunidades que como supuesto adelanto en nuestro régimen presenta este proyecto y parece quererlas dotar de amplias facultades, quedan por el mencionado artículo por completo en manos del Ministro de la Gobernación, porque á él se reserva la resolución de todos los conflictos de carácter administrativo que surjan entre los municipios mancomunados, entre éstos y la mancomunidad, y aquellos que nazcan entre ésta y los vecindarios ó las Corporaciones ó entidades administrativas extrañas á la Asociación. Sorprende más este Proyecto, por cuanto en el apartado siguiente del repetido artículo, considerando las mancomunidades como verdaderas sociedades civiles, confiere competencia á la Jurisdicción ordinaria para resolver en lo relativo á la interpretación ó cumplimiento de los pactos establecidos.

Al redactar aquel artículo, debió olvidar el autor del Proyecto que en España existían dos órdenes jerárquicos de Tribunales, además de los de fuero municipal, uno encargado de dirimir las contiendas que nacen de un Derecho Civil y otro á quien competen las de carácter Administrativo. Lógica es la competencia que se declara á favor del primero; pero respétese para el se-

gundo lo que entró por completo dentro del cometido para que fué creado, y no absorba el Ministerio de la Gobernación facultades que no le corresponden.

Al querer separar su conocimiento de estos negocios nos mueve, además de las lógicas razones expuestas, otras dos que, si no tienen fundamento científico, lo tienen de oportunidad y de conveniencia: 1.°, tales conflictos queden resueltos en el territorio en que se crean y desarrollan: 2.°, que el Ministerio de la Gobernación apartado y sin conocimiento de lugar, é influído por las luchas y pasiones políticas que á su alrededor bullen y se agitan no pueda ofrecer, sea dicho con los mayores respetos, las garantías del juzgador pluripersonal, apartado de contiendas políticas y radicando en el territorio.

De subsistir la propuesta ministerial, tanto la comprendida en este artículo como la del siguiente, resultaría en la práctica que el Ministerio de la Gobernación sería el superior jerárquico inmediato del Ayuntamiento. Esta declaración afortunadamente no aparece en el texto de la ley; pero es necesario que no aparezca en su espíritu.

Para el art. 35 del Proyecto es necesaria análoga variación por las mismas razones.

El art. 31 del Proyecto crea las Juntas de vecinos para los poblados, aldeas y caseríos anejos que tengan derechos peculiares. Esta institución marca desde luego la simpatía de la Corporación informante, que lamenta que una institución que pudiera ser tan beneficiosa se limite tan sólo á aquellos grupos de población. ¿Por qué no pueden subsistir con una determinada esfera de atribuciones en los poblados que no tengan bienes peculiares? ¿Por qué no se autoriza á los Municipios para que puedan crearlas siempre que estimen pueda redundar en beneficio de la buena administración y del vecindario?

Aquí, por primera vez, aparece el mayor número de votos imponiendo la preferencia; esta propuesta no puede subsistir; es un hecho notorio que puede merecerse la confianza absoluta de todo un vecindario para formar parte de una Junta; sin que uno solo de aquellos vecinos le reconozca las condiciones espe-

ciales que debe poseer un presidente. Lógico es que la Junta determine cuál de sus individuos debe presidirla.

Además, en aquel artículo se lee que los poblados con cualesquiera derechos peculiares *conservarán* sobre ellos su administración; fuera más lógico decir *tendrán,* toda vez que el Proyecto respeta todos los Municipios actuales y por tanto aquellos poblados *adquirirán* un derecho que hoy no tienen; sólo lo *conservarán* los Municipios que renuncien á su autonomía en virtud de la facultad que les concede el artículo 2.° del Proyecto.

Otras dos nuevas instituciones menciona este capítulo, la Comisión municipal permanente y la Comisión vecinal en caso de tutela; respecto de la segunda huelga formular aquí ningún juicio, porque al tratar de la organización y atribuciones de la primera y del capítulo correspondiente á la tutela, expondrá esta Corporación su criterio respecto del particular.

La amplia facultad que el artículo 32 del Proyecto confiere para constituir las Juntas de las mancomunidades, evita tener que hablar de ellas alabando sinceramente el contenido de aquel artículo.

Cap. II. Arts. 36 á 60.

Una innovación que el proyecto introduce y que tiene notorio alcance y singular trascendencia es el llamamiento de la representación corporativa al seno de los Ayuntamientos.

En otra ocasión, al dirigirse en 1902 al Senado con motivo de otro Proyecto de Ley municipal, el Ayuntamiento de Barcelona propuso la representación corporativa. Quiere esto decir que encuentra pertinente el principio, que la orientación que marca el Proyecto no debe desperdiciarse; pero sin que signifique que nuestro Ayuntamiento haya cristalizado su opinión en el criterio expuesto otras veces, pues respetando la autoridad que éste tenga, no debe olvidarse, que, como se indica en el preámbulo de esta información, «en el Ayuntamiento de Barcelona, verdadera escuela de libertad municipal, se ha madurado un sentimiento y evolucionado y concretado un principio, de cuyo estado actual, natural desarrollo de los anteriores, viene á ser su manifestación la presente Memoria». Y como el espí-

ritu de ésta en todos momentos es que debiera prescindirse de reglas apriorísticas buscando en la realidad viviente las oportunas enseñanzas para una perfecta organización municipal, de aquí que tratándose de algo que constituye novedad que ha de ensayarse, sea difícil consagrar un criterio, expuesto á ser corregido por las observaciones recogidas en vista de la implantación y funcionamiento de la representación corporativa, máxime cuando, aun en el terreno doctrinal surgen apreciaciones distintas respecto sobre todo á los alcances que debe tener.

Pero aceptado el principio y reconociendo lealmente las dificultades que para su desarrollo han de presentarse, hay que declarar que los términos del proyecto no satisfacen apremios de la realidad y acaso no justifican siquiera las causas de su adopción por el autor del citado proyecto. Una pauta exclusiva, uniforme, igual para los lugares donde la asociación ha llegado á cierto grado de perfeccionamiento que para aquellos otros donde está en sus albores la vida corporativa, no parece propio de un proyecto sesudo y mesurado. A mayor intensidad de vida corporativa debe responder una intervención mayor, sin que jamás llegue á convertirse en brecha del sufragio universal, base de toda representación popular. Por otra parte, localidades hay que tienen un sello característico (industrial, agrícola, marítimo, etc.), y en las que se encuentran atenuadas otras manifestaciones vitales, y si bien el Poder ha de fomentar éstas sin querer que se apaguen rescoldos que mañana pueden convertirse en llama provechosa, hágalo de otro modo, que no es justo otorgar idéntica representación á lo que absorbe, á lo que impulsa por lo menos la vida de un pueblo, que á todo lo demás que no es peculiar suyo, que no forma su diferenciación de otras localidades. El llamamiento de la vida corporativa á la función directa municipal hácese por el interés que aquélla despierta, y ese título, que la equipara á la majestad del sufragio, ha de ganarlo, por su preponderancia y arraigo, no puede nacer de una concesión del legislador que pudiera contribuir no poco á dar aspecto de realidad viviente á meras ficciones de un sentimiento corporativo, ni siquiera dibujado.

Esto dicho, he aquí los principales defectos que contiene el sistema del proyecto:

En primer término, resulta por completo imposible su aplicación á los Municipios pequeños, y por tanto debería limitarse la existencia de aquella representación á aquellos en que por su población puede existir vida corporativa y tener influencia y prestigio. Por otra parte, la proporción que dentro de la constitución del Ayuntamiento se señala es problema arduo y merece detenido estudio para aquilatar el promedio justo que en cada localidad debiera tener.

Las disposiciones propuestas en esta materia, hacen creer que el autor del proyecto, deseoso de llevar nueva vida á las Corporaciones municipales, ha querido que formaran parte de ellas personas que quizás en otro caso no quisieran ocupar cargos concejiles. Si tal fuere en efecto la intención del autor, dejando á un lado que poco ó nada pueda esperarse de personalidades que desdeñen el cargo que van á ocupar, no puede escapar á la perspicacia de cualquiera que en la primera designación podrá sorprenderse en aquellos lugares las personalidades que desee (si no sucede que mientras el Proyecto se hace Ley no han cambiado las circunstancias); pero cuando llegue la primera renovación, avisados ya, ocuparán los cargos quienes quieran intervenir en la gestión municipal, sin que sea pernicioso para ésta, bien que pudiera redundar en perjuicio de las respectivas sociedades y ser causa de perturbaciones en su marcha interior, maleando lo que por no estarlo hoy se llama á la función directiva del Municipio.

El proyecto, fiel á su sistema de designación, confiere al Presidente de la Sociedad el cargo de Concejal. Las observaciones que preceden, demuestran que esta Corporación no puede en modo alguno prestar su conformidad á aquella propuesta. No son las circunstancias que determinan una presidencia de una Sociedad de cultura, económica, de obreros, etc., las mismas que han de influir en la designación de un concejal. Un inspirado músico ó un diestro marinero podrán ser por sólo estas condiciones dignísimos presidentes de una Sociedad de Cultura y de

una Hermandad de Pescadores; pero con esas solas condiciones no se encontrará en ellos un buen concejal. Si se quiere la representación corporativa, permítase que las Sociedades elijan aquel de sus individuos que juzguen reúne las necesarias condiciones para representarlos debidamente en la Administración comunal. El sistema de formación del censo corporativo encomendada á una Junta Central del Censo que por su alejamiento de las circunstancias de localidad desconocerá en absoluto las condiciones reales de una Corporación para ser admitida al voto no puede ser aceptada por este Ayuntamiento que entiende debe ser el propio Concejo quien admita ó rechace la inscripción.

Otro de los defectos consiste en que se permita que tengan representación Sociedades muertas, que nada significan, y cuya acción social sea completamente nula, porque esta representación sólo puede concederse á las que, con vida propia, puedan llevar iniciativas, estudios y prestigios á la Corporación municipal. En igual caso se encuentran aquellas otras de formación reciente, sin historia y sin cimentación sólida para misión tan importante. Ya en este orden de ideas, ha de llamarse especialmente la atención respecto del último párrafo del art. 54 del proyecto que dice: «De este requisito (el de la existencia legal durante dos años) se prescindirá al formar el primer registro, al entrar en vigor la presente Ley.» Si este propósito se convirtiera en precepto, lo que no espera la Corporación informante, podrían originarse una serie de abusos, á que la misma Junta Central del Censo, á pesar de toda la imparcialidad con que sin duda procedería en este asunto, no podría evitar por falta de disposición legal en que amparar su recto criterio. ¿Qué se pretende con esto? Que se creen nuevas Sociedades con el objeto de poder tener intervención en el Ayuntamiento, inventando una finalidad ficticia, nos resistimos á creerlo. ¿Es un jubileo concedido á las Sociedades que no han cumplido con la Ley? No seamos tan indulgentes y no quede demostrado una vez más que el faltar á las leyes no causa en nuestro país perjuicio alguno.

El art. 58 del Proyecto señala la división en tres grupos de las Sociedades para el caso de que excedieran del número que

puedan tener representantes. Para indicar los incovenientes de tal proyecto y por consiguiente del conjunto del sistema propuesto, sólo diremos que en nuestra Ciudad, y suponemos no será la única, ni en todo lo que resta del siglo que empezamos se habrá terminado el primer turno sin contar las que sucesivamente puedan crearse, y entonces pudiera suceder que se llamare á entidades hoy importantes y cuya acción en lo porvenir será quizás estéril, ó que cooperaran en la actualidad á la dirección comunal, corporaciones que si en lo pasado pudieron significar algo, están hoy sin savia en su organismo y no responden á una necesidad ni llenan un objeto colectivo. Ante tan elocuente argumento de carácter práctico y las observaciones que de él pueden deducirse, no dudamos en afirmar que es impracticable lo propuesto.

Otra observación sugiere este artículo relativa á la representación que en el seno del Ayuntamiento tendrían los distintos intereses que representa la vida corporativa. De seguirse el sistema que el proyecto preconiza, podría acontecer, y en las grandes Ciudades acontecería indefectiblemente, que alguno de dichos intereses, la propiedad, por ejemplo, carecería de representación, dándose el caso de que quizás los más directamente afectados por la marcha de la Administración no pudieren influir en la misma. Es, pues, necesario que se estudie una fórmula, mediante la cual, todos aquellos intereses tengan la debida representación en el Ayuntamiento.

Por último, es preciso se aclare perfectamente cuál es el número de concejales que deberá integrar el Municipio cuando no existan Corporaciones con derecho á tener un Concejal, como sucederá en gran número de los rurales, ó aquéllas no alcancen el número de éstos. El art. 38 es terminante al fijar el número de concejales electivos; el art. 60 del proyecto no aclara esta duda y la modificación introducida por la Comisión viene á aumentarla.

Regula este capítulo el número de concejales del Ayuntamiento en relación con el de vecinos, por medio de una escala arbitraria. Este sistema, que también aparece en la legislación

hoy vigente, no tiene carácter científico ni tampoco puede fundarse en razones de la vida práctica. Consideraríamos mejor que esta determinación se hiciera por grupos de poblaciones con límites máximos y mínimos, para que dentro de ellos pudieran fijarlos los Municipios según sus necesidades y la índole de su población.

Un sistema completo de suplentes establece el proyecto, y si bien hay que alabar la intención que lo informa, puesto que evita el antiguo sistema del nombramiento de concejales interinos, fuerza es reconocer que los inconvenientes que presenta lo hacen inadmisible.

Todo el que haya intervenido en la Administración sabe cuán perjudicial ha de ser la existencia de estos concejales llamados á intervenir en la Administración con intermitencias, y sin llegar por tanto á conocer debidamente el organismo de que forman parte. Su influencia será nula y por consiguiente innecesaria su presencia, ó sus iniciativas quedarán ineficaces porque carecerán de la fuerza que debe prestarles para que sean fructíferas la permanencia en el cargo.

Pero aun dentro de lo propuesto y después de consignar lo anteriormente expuesto, estimamos oportuno hacer otras dos observaciones.

Dado el sistema general de suplentes que establece el Proyecto, no comprendemos por qué no deben también tenerlos los concejales delegados, cuando tienen las mismas obligaciones y están sujetos á iguales contingencias que los electivos.

La otra se refiere al párrafo cuarto del artículo 46 del Proyecto, por el cual se crea un Cuerpo de Concejales suplentes con un escalafón ordenado por el mayor número de votos. A esta propuesta se opone en primer lugar la consideración de que el mayor número de votos nada significa desde el momento en que la elección de los suplentes no se realiza por un solo escrutinio, sino que procede de los diversos distritos en que esté dividido el término municipal, y como no es posible aquella división de distritos exactamente iguales en número de electores, de ahí que irían siempre á la cabeza de la lista los suplentes nombra-

dos por los distritos de mayor censo y éstos adquirirían constantemente dentro del Ayuntamiento una representación mayor de la que les corresponde en perjuicio de los demás distritos. Además, en la mayoría de las localidades existen diferentes tendencias, no sólo en política sí que también en otros órdenes de la vida, y estas luchas, que cuando se concretan dentro de honrados límites son la vida de los pueblos, se reflejan necesariamente en la constitución de sus Corporaciones, y podría darse el caso de que teniendo alguna de aquellas tendencias importante representación en el Ayuntamiento por el sistema de substituciones propuesto, quedara por completo huérfano de tal representación. Este hecho, que en sí es importante, lo resulta aun más dada la forma de constitución del Ayuntamiento de que hablaremos en el capítulo siguiente, en términos que la constitución podría quedar en manos de los elegidos por los distritos de mayor censo. Por esto entendemos que debiera disponerse que los suplentes ocuparán los lugares que queden vacantes en sus distritos respectivos; consérvese si se cree oportuno, dentro de cada distrito, el orden de votos.

También es materia de este artículo el determinar quiénes pueden ser concejales y quiénes están incapacitados. Por lo que se refiere á los elegibles, merece aplauso lo propuesto; hora era ya de que se consagrara en la Ley lo que las disposiciones complementarias de la Ley antigua habían establecido, borrando de nuestra legislación aquella limitación de capacidad para ser concejal, fundada sólo en la cuantía con que se contribuía á las cargas del Estado.

Pero el artículo 42 del Proyecto al referirse á las incapacidades, ha confundido en un solo criterio lo que produce incapacidad, con lo que es en realidad sólo incompatibilidad de funciones, y de ahí aquellos dos preceptos con que termina el artículo.

«Todo caso de incompatibilidad se entiende que produce incapacidad para la elección», y el otro que dice: «no cabe optar entre unos ú otros cargos, como no sea renunciando antes de la elección». ¿Por qué tal confusión?

Los casos séptimo, octavo, noveno, décimo y undécimo y en su caso el tercero son verdaderas incapacidades; los demás son incompatibilidades. Innecesario creemos exponer en este informe la verdadera teoría de la incapacidad y de la incompatibilidad que nos llevaría sólo á repetir conceptos bien conocidos de cuantos han de intervenir en la aprobación de esta Ley.

Algo debemos manifestar respecto de algunas de las incompatibilidades consignadas en el citado artículo. La primera se refiere á los Senadores y Diputados y se establece para todos los Ayuntamientos excepto para el de la Capital de la Monarquía. Ahora bien, si esta incompatibilidad se funda en la conveniencia de la completa separación de funciones de orden tan distinto como el legislativo y el administrativo, esta Corporación ha de prestar su aplauso á la incompatibilidad establecida, pero en este caso ha de censurar con todas sus fuerzas el privilegio que se atribuye á la capitalidad; si por el contrario se funda la incompatibilidad en la imposibilidad material del ejercicio de los dos cargos, debe censurarla también, pues si tenía razón de ser en la legislación antigua por la continuidad de las funciones municipales, no puede subsistir en el sistema que establece el Proyecto para el funcionamiento de los Ayuntamientos, dentro del cual sólo se justificaría la repetida incompatibilidad respecto del Alcalde y de los Tenientes que constituyen la Comisión permanente.

La regla tercera declara la incompatibilidad de los que hayan recibido órdenes sagradas, y respecto á ella cabe observar que se justifica perfectamente respecto á los clérigos que ejercen jurisdicción propia ó delegada y de los que forman parte de Institutos ó Asociaciones religiosas, pero no respecto á los que, no obstante su carácter sacerdotal, disfrutan de la independencia necesaria para ejercer, con arreglo al propio criterio, funciones municipales.

Una facultad esencial de que hoy se halla desposeído se reintegra al Municipio en el art. 45 del Proyecto, por el cual se reconoce la competencia del Ayuntamiento para resolver sobre incapacidades, excusas, dimisiones ó renuncias, librándole así de la tutela á que en esta materia está hoy sometido.

La mayor duración del cargo es un precepto que indudablemente puede contribuir á mejorar el régimen municipal.

Una omisión á nuestro juicio importante ha sufrido el autor del Proyecto en el presente capítulo, en que no se fija la época en que deberán celebrarse las elecciones para las renovaciones ordinarias; sólo se establece que éstas se realizarán por mitad cada tres años y en el capítulo IV, artículo 71 se dice que el 1.° de Enero que siga á la elección y proclamación, tomarán posesión los electos. Si este silencio de la Ley autorizara al Municipio para fijar la fecha, nada observaríamos; pero como esta laguna vendrá luego á llenarla el Poder ejecutivo discrecionalmente y según las oportunidades del momento, por esto creemos conveniente llamar la atención respecto del particular, tanto más cuanto el día de la votación determina, según el mecanismo del proyecto, quién haya de ostentar la representación de las Sociedades.

IV

De las autoridades municipales

Cap. III. Arts. 61 á 69.

No está destinado este capítulo al estudio de las tres instituciones cuyo nombre le sirve de cabecera; sólo se regula en él la forma de elección y algo de sus funciones, lo que entraña una división deficiente y hace difícil su estudio. Vamos pues á concretarnos exclusivamente á las propuestas contenidas en este capítulo, dejando para cuando hablemos de las atribuciones el completo estudio de la materia.

El Alcalde, según el Proyecto, es el Presidente y ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento y de la Comisión permanente. ¿Quién debe elegirlo? En esta materia, como en muchas otras del Proyecto, el principio general establecido merece el aplauso y la conformidad de esta Corporación; pero las limitaciones ó excepciones que le siguen, como contrarias al mismo, no pueden alcanzar aquella conformidad. El Ayuntamiento, representación genuina de un pueblo elegido en su mayoría por sufragio popular, tiene capacidad y derecho para determinar quién deba ser su presidente, que es quien ha de ejecutar sus acuerdos, quien ha de representarle y en quien se encarna la entidad constituída por la localidad misma.

Pero el Proyecto, después de establecer lógicamente este principio, reserva al Gobierno el nombramiento de Alcalde en los Municipios de más de 20,000 almas, que deberá escogerlo de en-

tre los Concejales, y establece que en los de más de 300,000 almas podrá serlo un vecino cualquiera. Es cierto que si comparamos el proyecto con la Ley actual queda en general muy restringida dicha limitación, pero á nuestro juicio aun resulta menos lógico; porque la razón única en que se apoya á favor del Gobierno es el deseo de que sea una personalidad de su confianza quien ostente la delegación del Poder Central que se confiere al Alcalde; y como al reducir el número se refiere casi exclusivamente á capitales de provincia en donde tal delegación la asume el Gobernador Civil, resulta innecesaria tal precaución. Más lógico resultaría dentro del criterio del Proyecto que se reservase al Gobierno el nombramiento de todos los Alcaldes menos los de las capitales de provincia. El privilegio que para poblaciones de más de 300,000 almas se señala, agrava el mal (sea dicho sin desmerecer la dignidad y prestigio de las personalidades que en virtud de aquél han ocupado el cargo en esta ciudad) y colocan al Ayuntamiento de Barcelona en situación difícil y penosa que no deseamos para el porvenir, si la vida municipal, como aspira indudablemente el autor del Proyecto, ha de entrar en una nueva era de prosperidad y grandeza.

Antes de pasar al estudio de las otras instituciones debemos hacernos cargo de los preceptos que contienen los arts. 67 y 68. Estima esta Corporación que la facultad que se atribuye al Alcalde en el párrafo segundo del primero de dichos artículos, de nombrar inspectores, celadores y encargados especiales de su Autoridad para la mejor inspección de los servicios administrativos y exacto cumplimiento de las leyes, ha de dar en la práctica funestos resultados, pues significa la intromisión dentro de la gestión municipal de personas extrañas á la misma en perjuicio de la dignidad de los Tenientes y Concejales á quienes corresponde tal misión, de suerte que el uso de esta facultad por parte de los Alcaldes ha de hacer estallar continuos conflictos entre los organismos de la Administración, y ha de agravar los que por otra causa se inicien. En cambio estima esta Corporación laudable el precepto del art. 68, pues la facultad del Alcalde de distribuir entre los Tenientes cuidados y funciones de la Alcal-

día, sin tener los peligros del artículo anterior, ha de facilitar la misión de la Alcaldía. Sólo es de lamentar, pues, que se limite esta atribución á los Alcaldes de poblaciones mayores de 20,000 habitantes, pues convendría que se hiciese extensiva á todos los Municipios.

Pasando á ocuparnos de los Tenientes de Alcalde que al propio tiempo constituyen la Comisión permanente, observaremos en primer término que no puede limitarse en forma tan concreta su número; pues fuera mejor dejar que cada Corporación lo determinara señalándose un límite máximo y otro mínimo.

El cargo de Teniente de Alcalde no puede ser obligatorio; ha de ser renunciable. Si la Asamblea niega á la Comisión permanente los medios que ésta crea necesarios para desempeñar su misión, no es posible que se la obligue á que continúe desempeñando su cargo.

Fuera muy cómodo para los concejales obtener el aplauso del vecindario librándole de las cargas y obligar luego á la Comisión permanente á continuar administrando sin elementos, para que cayeran sobre sus individuos todas las odiosidades.

Otros puntos precisa aclarar y es el de la substitución del Alcalde en el sentido de que todos los Tenientes deberán substituirle por el orden establecido, sin que nunca ningún suplente pueda substituirle mientras esté en funciones un Teniente.

El Concejal Jurado, cuyo nombramiento regula el artículo 69 del Proyecto es una institución nueva con la cual tampoco puede manifestar su conformidad la Corporación informante, por los motivos que pasa á exponer. Las funciones reservadas al Concejal Jurado quedan reducidas á la aplicación de las sanciones establecidas en las Ordenanzas. Teóricamente quizás cabe distinguir dónde llega la función directiva y dónde comienza la judiciaria aun dentro de la Administración, pero en el terreno de los hechos esta división es imposible; la Autoridad á quien corresponda la dirección de la Administración necesita para su prestigio poder decretar las sanciones, y ella es la única que puede apreciar la oportunidad de aplicar el rigor ó la clemen-

cia, y así lo ha entendido el mismo autor del Proyecto cuando añade que «sin perjuicio de las facultades del Concejal Jurado el Alcalde podrá por sí mismo imponer las correcciones que la Ley autoriza». Este precepto implica una confusión de atribuciones que sólo conflictos puede traer. Supóngase el caso de que en lucha la Alcaldía con el vecindario, el Jurado honradamente crea que de parte del segundo está la razón; en este caso de la lucha entablada entre los tres elementos, triunfe quien triunfe, lo que en realidad saldrá perdiendo es el principio de autoridad. Y si esto puede suceder en orden á las relaciones entre el Jurado y la Alcaldía, con mayor motivo puede acontecer en orden á las relaciones entre el Jurado y el Ayuntamiento.

V

Constitución y organización de los Ayuntamientos

El problema principal que se plantea y resuelve en este capítulo es el de la constitución del Ayuntamiento. Reintegrada á estas Corporaciones la facultad de examinar y resolver sobre la validez de las elecciones y la capacidad de los elegidos, ha nacido una dificultad debida á la necesidad de que no tengan sus funciones solución de continuidad. En gran parte podría ésta resolverse si la ley no comprendiera á todos los Municipios, porque los hay indudablemente cuyos acuerdos en esta materia deberían ser inapelables, salvo en todo caso el recurso de nulidad; pero alcanza á la Corporación informante que quizás este principio no sea aplicable á la totalidad de los Municipios y esto demuestra una vez más la imposibilidad de reglamentarles en conjunto.

Cap. IV. Arts. 70 á 90.

La propuesta en esta materia es por demás deficiente y confusa; no queda aclarado si se puede constituir el Ayuntamiento en forma definitiva, aun cuando no se haya admitido á ninguno de los Concejales delegados; háblase luego de un recurso interpuesto en el acto de la sesión, de tal virtualidad, que suspende los acuerdos del Ayuntamiento sin consignar quién tiene derecho á presentarlo; por último, establece el nombramiento de una Comisión interina que no dice quién debe elegirla: ¿tendrán

derecho á votarla aquellos contra cuya elección se hubiese reclamado?

Por lo demás, entiende esta Comisión que es impropio de una ley descender á los detalles á que el proyecto desciende. Se comprendería que se trazaran en él las líneas generales á que deberían atender los Ayuntamientos, que se precisaran los recursos á que tal acto podría dar lugar; pero en todo lo restante, en las formalidades externas del acto, no tiene la ley para qué entrar. Se trata de disposiciones del Reglamento, y toda vez que al Ayuntamiento se concede potestad reglamentaria, la propia Corporación habría de ser quien dictase las reglas á que habría de sujetarse.

Otras observaciones cabe formular respecto de los Tenientes. La forma de elección propuesta con desear garantir en extremo á las minorías, puede inutilizarlas por completo, cuando la mayoría fuese numerosa; mejor indudablemente sería, y así hemos de esperar que se acepte, que los concejales pudieran votar un solo candidato y se proclamaren después los dos, cuatro, etc., que hubiesen tenido mayor votación: así quedaría, indudablemente, mucho más garantido el derecho de las minorías.

Para determinar el orden de prelación entre los Tenientes así elegidos debería el Ayuntamiento proceder á nueva votación: así no se caería en aquella determinación del orden por el mayor número de votos que ya hemos combatido en otras ocasiones y que sólo al absurdo puede conducir. De pésimos resultados este sistema aplicado á la determinación del orden en que los suplentes de Concejal deben pasar á ocupar plazas efectivas por favorecer á los elegidos en los Distritos de mayor densidad del Censo electoral, aplicado al caso presente, peores resultados puede producir, pues deja en realidad la elección del orden de las Tenencias al arbitrio de las minorías.

Creemos también oportuno que de subsistir el precepto de que los Tenientes tengan las funciones de Contador y de Depositario, debería dejarse á su elección el determinar quiénes debieran asumirlas.

El capítulo V de este título está destinado á la constitución y organización de las Juntas de vecinos y de las mancomunidades. Por lo que afecta á la primera y á las de las uniones forzosas, nos hemos de referir á lo dicho al hablar de estas instituciones, pues lo contenido en estos artículos no varía nada los principios sentados, y por lo que atañe á las mancomunidades voluntarias, nada tampoco hemos de observar, porque «no carecen de libertad éstas para gobernarse según sus propias constituciones». Cap. V. Arts. 91 á 96

Finalmente, la disposición del art. 90 del proyecto merece especial estudio. Faculta á los Ayuntamientos de poblaciones mayores de 300,000 habitantes para proponer al Gobierno variantes en las condiciones orgánicas de su constitución respectiva y las especiales disposiciones que consideren más adecuadas á las circunstancias de cada localidad para su régimen de administración y gobierno. Laudable es el principio que informa este precepto, y refleja el criterio de esta Corporación en otros lugares expuesto; pero apena fijar la atención en la poca extensión que á esta facultad se atribuye. Hoy por hoy sólo las municipalidades de Madrid y Barcelona podrán formular su Carta; de manera que de los 9,000 municipios que existen en España, sólo dos tendrán un derecho que por naturaleza corresponde á todos. Y aun éstos, tal como se encuentra redactado el artículo, pueden ver alteradas sus aspiraciones, pues se exige la aprobación de la Carta por el Consejo de Ministros, oyendo al Consejo de Estado en pleno y se exige en términos que pueden dar lugar á dudas acerca de si la aprobación puede contener modificaciones de los preceptos que se propongan. Es, pues, necesario que mediante una nueva redacción se declare que las atribuciones del Consejo de Ministros en esta materia han de quedar reducidas á aceptar ó á rechazar el proyecto de Cartas en su integridad, pues cualquiera alteración que en ella se introdujera, no sólo desnaturalizaría el principio loable, como se ha indicado, que informa este precepto, sino que podría ser causa de que los Municipios á quienes se trata de favorecer, quedaran en peores condiciones que bajo el imperio de la ley general.

VI

Atribuciones del Ayuntamiento

Título III.
Cap. I.
Arts. 97 á 115.

Pocos capítulos tan interesantes como el presente contiene el Proyecto de ley sobre régimen de la Administración local. El conjunto de atribuciones que al Municipio competen y la forma en que pueden ejercitarse, constituye lo que podría llamarse el Municipio en actividad; y claro es que, á mayor suma de atribuciones, á mayor amplitud para su ejercicio, ha de responder una mayor intensidad en su vida y una mayor energía en su actividad.

Lo primero que se advierte al estudiar este título del proyecto es un defecto, inveterado ya en la legislación administrativa española: el de medir á todas las municipalidades por un mismo rasero. Como si el legislador, abstraído por completo de la realidad, dictase sus disposiciones para un Municipio-tipo, no tiene en cuenta en este proyecto, como no ha tenido nunca en cuenta, la diferencia inmensa que media entre una población de 500 almas y una población de 500,000, la distinta manera de ser de un pueblo eminentemente agrícola y de un pueblo industrial. En la realidad, á mayor densidad de población acompaña generalmente mayor capacidad intelectual, mayor actividad é indefectiblemente mayor suma de necesidades á que la municipalidad debe atender. Si el legislador tuviese en cuenta esta realidad, forzosamente debería reconocer mayor capacidad en

los grandes municipios, y mayor libertad de acción para atender á necesidades que no sienten ni pueden sentir las pequeñas poblaciones. Y de la misma manera que la legislación civil reconoce en el hombre la capacidad jurídica por grados sucesivos, hasta llegar ésta á su plenitud al alcanzar aquél el mayor grado de desarrollo de sus facultades, la legislación administrativa debería establecer como base una clasificación racional de Municipios que determinase su capacidad por la densidad de su población, y dentro de ella, por el menor ó mayor desarrollo de su aptitud administrativa, tendiendo siempre á la total emancipación de tutelas y fiscalizaciones que, cuando no son necesarias, no producen otros efectos que enervar fuerzas y desvirtuar iniciativas.

En distintas ocasiones han expuesto los Ayuntamientos á los Poderes públicos esta aspiración; pero de ella ha prescindido por completo el proyecto actual y es de temer que por este solo hecho, se malogren los propósitos del legislador de robustecer la acción de los Municipios para regenerar la Nación.

Si se otorgara á los Ayuntamientos las facultades que les asigna el art. 97 del Proyecto con entera sinceridad, resultaría la suya una buena y provechosa legislación municipal; pero desgraciadamente no es así. Al desarrollar estas facultades, al condicionar su ejercicio, se desvirtúan por completo, dando por resultado que, salvo algunas innovaciones, la potestad de los Ayuntamientos vendrá á ser en lo sucesivo la misma de que disfrutan hoy, y aun en algunas materias se hallará más restringida.

Por de pronto, un ligero inciso del párrafo 1.° del artículo que comentamos, consagra la perdurabilidad de un grave mal que ha desnaturalizado por completo la competencia que á los Ayuntamientos reconoce la ley vigente: este inciso subordina la competencia municipal á la observancia de las leyes generales del Reino, y si esa observancia ha de subsistir, si esas leyes no se derogan en cuanto afectan á los Ayuntamientos, las facultades de éstos, en la mayoría de las materias de su competencia, queda unas veces reducida á una mera iniciativa sin realidad práctica alguna, otras veces anulada por completo. Existe hoy una legis-

lación de Obras públicas que exige la aprobación de los proyectos de esta naturaleza, ora por el Gobernador, ora por el Gobierno, previos informes de entidades completamente ajenas á la Administración municipal, y en fuerza de esta misma ley, otorga el Gobierno concesiones á empresas y particulares, aun contra la voluntad de los Ayuntamientos. De subsistir, pues, la legislación de obras en el estado actual, la competencia de las municipalidades queda reducida en unos casos á formular un proyecto y someterlo á la aprobación superior, en otros á emitir un informe que será ó no atendido según convenga, en muchos casos, por circunstancias completamente ajenas á los intereses de la población.

Existe una ley de Ferrocarriles que reduce también la facultad de los Ayuntamientos á la emisión de un informe, aun en servicios tan urbanos como el establecimiento de tranvías dentro de las calles de la población; existe una ley de Aguas según la cual no pueden los Ayuntamientos proveer al abastecimiento de las poblaciones, sino después de obtener concesiones y aprobación de proyectos, de suerte que reduce también á mera iniciativa la exclusiva competencia que tanto la ley vigente como el nuevo proyecto les reconoce; rige una ley de Mejora y Saneamiento de poblaciones, que aun en materia tan municipal como la reforma de poblaciones, materia puramente de urbanización, cohibe la libertad de los Ayuntamientos hasta haber obtenido la eternamente indispensable aprobación superior, y difícilmente podría encontrarse ley alguna en materia de obras y servicios públicos que reconociese, que respetase siquiera, no ya la competencia de los Ayuntamientos, sino tan sólo la propiedad del Municipio sobre sus bienes públicos. Tanto es así que alguna de las leyes citadas, la de Obras públicas y la de los Ferrocarriles por ejemplo, la desconocen abiertamente al facultar á los concesionarios de aquella clase de obras y á sus obreros, para aprovecharse de los bienes comunales como si fuesen vecinos de la población. De manera que ni siquiera el derecho de propiedad, tan sagrado para los particulares, se reconoce á los Municipios, y eso que tanto la ley antigua como el proyecto y aun la propia

Constitución consagran que compete á los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos.

Podría objetarse que las leyes antes citadas se refieren todas ellas á obras y servicios de interés general y que esto justificaba en cierto modo la limitación de las facultades del Ayuntamiento. No es ello cierto; pero aun admitiéndolo cabe examinar cualquier otro aspecto de las facultades municipales y se verá que lo mismo acontece. Ejemplo: el ramo de empleados municipales. Nada tan lógico ni tan racional que puesto que los Ayuntamientos retribuyen de sus fondos á sus empleados, tengan completa libertad de acción para nombrarlos y separarlos: pues bien, una ley, la llamada de Sargentos, limita hasta en esta materia la competencia que la razón, la ley antigua y el nuevo proyecto atribuyen á los Ayuntamientos, no ya reservando para individuos que reúnan ciertas condiciones, las plazas de ciertas categorías, sino reservando también á un Ministerio, que por cierto nada tiene que ver con la administración municipal, la propuesta de los que hayan de ocuparlas. Y lo mismo acontece en el ramo de Enseñanza que organiza el Estado á su gusto, sin tener en cuenta las necesidades de cada población; acontece en el de Beneficencia, en el de Sanidad y en general en todos los ramos de la Administración, pues en todos ellos se ha legislado sin tener para nada en cuenta que existía una ley Municipal, y que esta ley demarcaba la competencia de los Ayuntamientos. Si estas leyes han de subsistir, pues, huelgan poco menos que por completo la mayoría de las 22 materias que el art. 97 del Proyecto reserva á la exclusiva competencia de los Ayuntamientos.

Quizás pretenda salvar este grave error la disposición 1.ª de las adicionales, al consignar que quedan derogadas todas las leyes y disposiciones anteriores relativas al régimen de los Municipios y de las Provincias; pero si ese es el deseo del legislador, si en realidad se quiere respetar la competencia de los Municipios, precisa algo más radical, pues por una parte las leyes citadas no son relativas al régimen municipal, sino que tratan de servicios que por su carácter de generalidad se reserva el Estado; por otra parte es evidente que la disposi-

ción transitoria se refiere concretamente á la ley Municipal hoy vigente, y de todas suertes, contra este precepto de carácter general, subsiste la declaración de vigencia de todas las leyes generales concretamente formulada por el apartado primero del art. 97. Es, pues, necesario ó eliminar de la competencia de los Ayuntamientos la mayoría de las atribuciones que por naturaleza les corresponden, diciendo claramente que los Municipios no son otra cosa que meras dependencias del Estado, ó es necesario que después del enunciado de cada una de ellas, se derogue expresa y solemnemente la ley general que las desnaturaliza.

Pero ni aun esto bastaría para dejar completamente garantida la competencia de los Municipios contra las invasiones de los Poderes del Estado. Hasta ahora hemos visto cómo el Poder legislativo con perfecto derecho, aunque con evidente injusticia, ha mermado la competencia municipal, ha desconocido hasta los más sagrados derechos que por naturaleza corresponden á los Ayuntamientos. Respecto á este particular, el Ayuntamiento de Barcelona se limita á pedir que se restablezca el imperio de la razón y de la justicia, que se dé al Estado lo que es del Estado y al Municipio lo que es del Municipio, mediante clara y solemne derogación de las leyes por aquel Poder dictadas. Pero no es sólo el Poder legislativo el que ha atentado contra la competencia municipal; también el Poder ejecutivo, contra toda ley y razón, ha invadido la esfera de acción de los Ayuntamientos, unas veces en uso de su potestad reglamentaria, otras veces en uso de su potestad jurisdiccional. Con rara constancia, como si fuese norma de su conducta, al desarrollar el Poder ejecutivo los preceptos de las leyes antes citadas, ha ido más allá que la propia ley en el desconocimiento de los derechos del Municipio. Para citar otra distinta de las anteriormente enunciadas, baste el ejemplo de lo que acontece con la de Expropiación forzosa de 1879: la ley declara que para los efectos de la expropiación no es necesaria la declaración de utilidad pública para todas las obras de Policía urbana: al desarrollar la ley, el Poder ejecutivo declaró en el Reglamento de 13 de

Junio del propio año, que las obras de Policía urbana debían sujetarse para la declaración pública á las mismas prescripciones que dicta para toda clase de obras.

Como si esto no bastase, ha dictado el Poder ejecutivo multitud de Reales decretos, Reales órdenes é instrucciones, cada una de las cuales ha constituído una nueva y flagrante invasión de la competencia municipal. El Reglamento de Contadores, el de Secretarios; el Real decreto que atribuye solamente al Alcalde el nombramiento de jornaleros; el Real decreto organizando el servicio de Mataderos en forma tal que poco falta para que lo substraiga por completo de la competencia municipal; el Real decreto que organiza la Delegación regia de enseñanza y obliga á que presten servicio en ella funcionarios pagados por el Ayuntamiento; la compleja y constantemente variada legislación sobre contratos de servicios provinciales y municipales; el Real decreto de 10 de Enero de 1901, regulando el ejercicio del derecho de adquirir, enajenar y permutar bienes inmuebles y derechos reales, sobre cuya materia habremos de insistir luego, son buena prueba de que quizás menos respetuoso que el Poder legislativo y sobre todo con menos derecho que él, ha sido el Poder ejecutivo quien ha atentado contra la competencia municipal. Y respecto de este particular, no puede el Ayuntamiento de Barcelona concretarse á pedir la derogación de las disposiciones administrativas aludidas y de todas aquellas que, tanto reglamentando servicios como resolviendo cuestiones suscitadas, han mermado las atribuciones de las municipalidades, sino que ha de ir más allá, pidiendo que se incluya en el Proyecto un precepto que imposibilite en absoluto que lo que acontece con la ley hoy vigente, acontezca también con la futura ley; es decir, que se declaren previamente de ninguna fuerza ni valor cuantos reglamentos, instrucciones, Reales decretos y Reales órdenes pueda en lo futuro dictar el Poder ejecutivo en detrimento de las facultades que el Proyecto atribuye á los Ayuntamientos y que se exprese clara y terminantemente que no podrán ser éstas alteradas más que por precepto de otra ley.

Con las resoluciones hasta aquí propuestas se libraría el

proyecto del mal que, en orden á la competencia municipal, encierra el artículo 97 y se prevendría el mal de que ha sido víctima la vigente ley; pero tampoco esto bastaría para que el amplio y elevado criterio que impera en el primero de los citados artículos, surtiese en la práctica los beneficiosos resultados que son de desear y que, según propia declaración, desean los autores del proyecto. Y no bastaría porque, conforme se ha indicado ya, el mismo proyecto desnaturaliza y esteriliza aquel criterio, al desarrollarlo en los sucesivos artículos del proyecto de ley.

No hemos de transcribir aquí íntegro el art. 97 tantas veces citado: baste enunciar que con amplio criterio no sólo acepta la competencia actual de los Ayuntamientos, citando taxativa y detalladamente, quizás demasiado detalladamente, todas las materias de que puedan entender, sino que la amplía en materias tan importantes como las instituciones de crédito popular ó agrícola, de ahorro, de cooperación, de seguro, de asistencia, de venta de productos en condiciones económicas ó de adquisición de semillas, aparatos, útiles y demás elementos de producción y en materia tan importante como la municipalización de servicios, citando taxativamente la del suministro al vecindario de luz, calor ó fuerza motriz.

Dos observaciones, sin embargo, se cree este Ayuntamiento obligado á hacer. La primera se refiere á la enseñanza primaria; el apartado 11 del art. 97 declara que son de la exclusiva competencia municipal las escuelas, institutos, talleres, premios é inspecciones para facilitar y difundir la instrucción pública, señaladamente la primaria y la aplicada á oficios, industrias y artes. Este precepto, concordado con la legislación general de Instrucción pública, que, como se ha visto, el propio artículo declara vigente, indica que la competencia de los Municipios en materia de Instrucción primaria, queda reducida á la creación de escuelas y á todos aquellos actos que puedan contribuir á difundir la instrucción primaria. Ahora bien, es natural que, hoy por hoy, la función educativa sea propia del Estado, pues dado el escaso nivel de la cultura general, quizás sea la entidad que mejor puede prestar este servicio; en consecuencia, es natural

también que respecto la generalidad de los Municipios se reserve la organización de la instrucción primaria; pero entiende este Ayuntamiento que debiera hacerse alguna excepción; las municipalidades de las grandes poblaciones, quizás hasta las de las capitales de provincia, pueden organizar la enseñanza por lo menos en iguales condiciones que el Estado, con igual capacidad que él y con la ventaja de conocer con mayor perfección las necesidades de su respectiva localidad. Por ello entiende esta Corporación que á los grandes Municipios debiera reservárseles, no sólo la competencia general del apartado undécimo, sino que también la facultad de organizar y dirigir la importante función de la enseñanza primaria.

La segunda observación se refiere á la conveniencia de subsanar una deficiencia que en el proyecto se nota. El carácter detallista del art. 97 sugiere la duda de si se han comprendido en él todas las materias que aun el propio legislador considera de competencia municipal. Es cierto que en el apartado 1.° del artículo y en consonancia con la Constitución del Estado, se confía á los Municipios el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos; pero aun en materia de generalidad, esta frase, con generalizar tanto, nada concreta. Precisa pues que se concrete algo más, manifestándose por medio de un nuevo apartado que podrán los Ayuntamientos hacer todo aquello que las leyes no les prohiban.

Para el cumplimiento de las múltiples y diversas funciones que los veintidós apartados del art. 97 someten á los Ayuntamientos, necesitan éstos celebrar contrato de servicios, unas veces de adquisición ó de enajenación de bienes otras, y necesitan acudir al crédito. Y al regular las condiciones en que pueden practicarlo, se desnaturaliza, en virtud del propio proyecto, la competencia municipal, en términos que en algunos puntos cabe afirmar que queda más restringido aún de lo que hoy está.

Rige hoy en materia de contratación de servicios provinciales y municipales, el Real Decreto Instrucción de 24 de Enero de 1905, del cual toma el proyecto diversos preceptos con ánimo de facilitar la realización de los contratos, pero en realidad no

lo consigue. En primer lugar, y prescindiendo de que no debería una Ley descender á estos detalles, pueden hoy los Ayuntamientos contratar por administración, es decir, sin las solemnidades de subasta ó de concurso, servicios y suministros cuyo importe no exceda de dos mil pesetas. En virtud de los arts. 105 y 107 del proyecto pierden los Ayuntamientos esta facultad; si no se modifican estos preceptos, siempre, en todo caso será necesaria la celebración de concurso ó de subasta, y ocioso es consignar el gravísimo estorbo que para la marcha de la Administración municipal significa la pérdida de esta facultad. Por otra parte, el art. 105 exige que en todo caso se publiquen con el anuncio los pliegos de condiciones, con la circunstancia de que así como actualmente sólo cuando el tipo de subasta excede de 50,000 pesetas se debe publicar el anuncio en la *Gaceta de Madrid*, el proyecto exige que se publique en dicho periódico oficial siempre que exceda de la exigua cantidad de 25,000 pesetas.

No cabe negar que estas son trabas, aunque de poca importancia, que impone el Proyecto á la competencia municipal; pero sí cabe preguntar ¿por qué si se considera á los Ayuntamientos con aptitud bastante para resolver acerca de los servicios, no se les ha de considerar facultados para realizarlos en la forma que las circunstancias aconsejen en cada caso particular?

Más importantes y trascendentales son las limitaciones que el artículo 101 del proyecto impone á la facultad de contratar sobre inmuebles, derechos reales, títulos de la Deuda ú otros valores; para condonar, reducir ó novar créditos; para transigir sobre bienes ó derechos litigiosos, y en una palabra, para disponer del patrimonio municipal. Según la legislación vigente, puede el Ayuntamiento enajenar y adquirir por sí las parcelas sobrantes de vía pública necesarias para sujetar edificios á nuevas alineaciones; respecto á los demás contratos, tanto de adquisición como de enajenación de inmuebles, bienes y derechos reales, tiene necesidad de someter su acuerdo á la aprobación del Ministerio de la Gobernación, previos los largos y enojosos trámites que señala el Real decreto de 10 de Enero de 1901. En el nuevo pro-

yecto se ha querido ampliar esta facultad municipal, pero se la ha rodeado de tales requisitos, que lo que en realidad se le ha hecho ha sido poco menos que imposibilitar su uso.

Véanse cuáles son estos requisitos y las dificultades prácticas que presentan. Se exige, ante todo, acuerdo del Ayuntamiento pleno, requisito que se aviene poco con la frecuencia con que deben las grandes municipalidades contratar sobre esta clase de bienes; que la sesión sea convocada con diez ó mas días de anticipación; que el acuerdo sea adoptado por voto favorable de tres cuartas partes del número legal de concejales que completan la Corporación, y que sea publicado por edictos ó pregones en los sitios y en la forma que acostumbre cada pueblo. Nada hemos de decir del mayor tiempo que se exige para la convocatoria, ni de que se publique el acuerdo por edictos ó pregones, pues ello significa mayor publicidad y por lo tanto una garantía para los intereses del vecindario; pero exigir el voto favorable de las tres cuartas partes del número total de concejales, equivale cuando menos á dificultar enormemente la acción de los Municipios, no sólo por la dificultad de reunir el número de concejales necesario, sino también por la facilidad con que en asuntos de esta índole surgen antagonismos de partido ó personales. Sería, en concepto del Ayuntamiento, suficiente garantía el exigir mayoría absoluta de votos y con ello seguramente se alcanzaría que esta importante función de los Municipios tuviese efectividad.

Requiérese además la aprobación de la Diputación provincial, y tampoco tiene este requisito explicación lógica y racional. Establece el proyecto que es de exclusiva competencia de las Corporaciones populares todo lo relativo al gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y tales funciones afectan directamente á estos intereses, ya que se trata de todo lo que se refiere al patrimonio municipal, debiendo en su consecuencia entregarse en absoluto á la administración de estas corporaciones, sin intervención de organismos ajenos á los Municipios. Tampoco puede encontrarse fundamento para tal requisito en la mayor garantía que puede dar el origen y naturaleza del orga-

nismo del que se requiere la sanción, pues las Corporaciones municipales nacen del sufragio directo de sus administrados y de ellos reciben el mandato, mientras que las Diputaciones son elegidas por los Ayuntamientos y en su consecuencia se alejan más de aquellos á quienes más directamente afectan los intereses que se someten á su resolución definitiva.

Y finalmente, se requiere que ni contra el acuerdo, ni contra la aprobación exista reclamación que no esté definitivamente desestimada. Si los requisitos precitados dificultan la acción de los Ayuntamientos, éstos, resueltamente lo imposibilitan. Bastará que un asunto apasione más ó menos á la opinión pública, para que con el expedito procedimiento de interponer un recurso se malogre ó cuando menos se aplace indefinidamente la más loable iniciativa. Sin duda al exigirlo, los autores del proyecto han tenido en cuenta la supresión que se nota en él del recurso de alzada ante el Gobernador, el de más fácil interposición, pero no han atinado en que el recurso de nulidad creado por el artículo 243, recurso gubernativo y por lo tanto de tan fácil interposición como aquél, vendrá en la práctica á substituirlo, y como este recurso, apelable ante el Ministerio puede dar lugar á recurso contencioso-administrativo, queda á voluntad de cualquier ciudadano demorar por gran número de años la eficacia de una serie de acuerdos, quizás los más trascendentales que pueden adoptar los Ayuntamientos.

Finalmente, hemos indicado ya las dificultades que el Proyecto opone á función tan necesaria en los Ayuntamientos de las grandes capitales, como la de acudir al crédito para la realización de obras y servicios públicos. En este punto cabe afirmar rotundamente que el nuevo proyecto representa una verdadera regresión respecto de la legislación vigente. En las grandes poblaciones, absorbidos los recursos ordinarios del presupuesto por los servicios ordinarios de conservación y entretenimiento, no tienen otro medio que acudir al crédito para emprender las obras de importancia; hasta hoy podían hacerlo con relativa facilidad; el Proyecto exige no sólo los requisitos expuestos para la contratación sobre bienes muebles con todos sus inconvenien-

tes, derechos reales y títulos de la Deuda, sino además que el cumplimiento cabal de las obligaciones que el Ayuntamiento contraiga conste asegurado con recursos disponibles, legítimos y determinados. Este precepto por sí solo, implica la imposibilidad de que los Ayuntamientos puedan acudir al crédito, y es tanto más de lamentar, cuando, en realidad, es la confianza que la Administración inspira á los administrados lo que señala el límite á que los Municipios pueden llegar en materia de empréstitos. Esté ó no asegurado el cumplimiento de las obligaciones que se imponga, si la Administración es honrada y prudente, con facilidad responderá el crédito á su llamamiento, mientras que si la Administración no reúne aquellas condiciones, el natural recelo que inspirará, retraerá á los capitales y este retraimiento malogrará la operación. Buen ejemplo de ello es el Ayuntamiento de Barcelona: sin asignar ingresos determinados al cumplimiento de las obligaciones contraídas, ha hallado recientemente, con motivo de la conversión de su Deuda y nuevo empréstito, capital no sólo suficiente sino mucho mayor del que necesitaba, cuando, en otras épocas, á duras penas había podido encontrar los capitales más indispensables.

Estas son las consideraciones que en general el examen de las atribuciones que el nuevo proyecto confiere á los Ayuntamientos sugiere al de Barcelona. Si la índole de este trabajo lo consintiese, otras innovaciones propondría, unas de detalle y otras como aclaración de los preceptos del proyecto. Sin embargo, en cuanto á las primeras y en orden al nombramiento de los empleados municipales, no puede pasar en silencio las consideraciones que le sugiere la exclusiva facultad que se reserva al Alcalde para el nombramiento y separación de los agentes que usan armas. Es claro que por su carácter gubernativo, ha de tener jurisdicción el Alcalde sobre esta clase de empleados; pero no puede olvidarse que es el Ayuntamiento quien los paga, y que, por lo tanto, alguna jurisdicción debe tener también sobre ellos. Por ello entiende esta Corporación que lo lógico sería reservar al Ayuntamiento la facultad de reglamentar á estas clases y reservar á la Alcaldía la jefatura de las mismas. En cuanto

á las segundas, estima esta Corporación que es indispensable dar mayor desarrollo á la materia de la municipalización de servicios, materia que toma hoy grande incremento en el extranjero no sólo en beneficio de los Municipios, sino también del vecindario, que se ve librado por este medio de la explotación de las grandes empresas. Es necesario hacer desaparecer la vaguedad que en el proyecto se nota, regulando tan importante función en el sentido de dejar á los Ayuntamientos la libre facultad de escoger los servicios que según las circunstancias convenga municipalizar; la extensión que á la municipalización debe darse; la forma de utilizar los beneficios y sobre todo, para la eficacia de su establecimiento, darles facultad de rescindir los contratos existentes y de expropiar las industrias establecidas, todo ello mediante la correspondiente indemnización.

Ahora bien: formado el organismo municipal por tres entidades, Alcalde, Comisión permanente y Ayuntamiento, era lógico que el proyecto distribuyese las atribuciones del Municipio entre ellos. Fijándonos de momento en la distribución entre la Comisión y el Ayuntamiento, entiende esta Corporación que es preciso descartar de esta última entidad una de las atribuciones que le confiere el art. 98 y aclarar algunas otras. Fija este artículo como de la exclusiva competencia del Ayuntamiento en pleno los acuerdos relativos al ejercicio de acciones civiles ó criminales en nombre y por cuenta del Municipio. Las grandes poblaciones, por la importancia de su patrimonio, suelen verse obligadas con harta frecuencia á ejercer esta clase de acciones: si para ello se requería acuerdo de la Corporación en pleno, tendría ésta que reunirse con gran frecuencia también, contrariando el propósito del proyecto de que se reúna lo menos posible. Esto aparte de los requisitos que deben observarse para convocar estas sesiones pueden hacer estéril la reunión por el tiempo que exigen.

Cierto que en los casos de urgencia y cuando el dictamen de los letrados es favorable al ejercicio de la acción, puede interponerla la Comisión permanente, pero ello no salva la generalidad de los casos y ofrece el peligro de la apreciación de la urgencia. Entiende pues este Ayuntamiento que, en todo caso, debería ser la Comisión quien acordara el ejercicio de acciones

civiles y criminales, pues bastantes garantías ofrece esta entidad. Y á este propósito no puede el Ayuntamiento dejar sin protesta el precepto del art. 103, que al exigir el dictamen de los letrados para la adopción de estos acuerdos, quiere que estos letrados no sean vecinos, ni residan en el término municipal. No es fácil hallar explicación á este absurdo precepto; si se trata de evitar los efectos del apasionamiento que las cuestiones municipales suscitan, debiérase haber hecho extensivo el proyecto á todos los facultativos que intervienen en los asuntos municipales, no reservarlo como excepción para los letrados, haciéndoles de peor condición que á los demás. Más lógico habría sido un precepto contrario, pues por parte de los Ayuntamientos habrían podido solicitar los informes con mayor conocimiento de las cualidades morales y profesionales de los letrados y por parte de éstos, el estado de la opinión y las circunstancias de tiempo y localidad les habrían podido dar mayores luces que á los letrados de otra población. Es, pues, preciso dejar la elección de letrados al libre arbitrio de los Ayuntamientos, pues después de todo, ellos son los únicos responsables de estas designaciones.

Es además conveniente que se aclare el inciso tercero del artículo 98, que atribuye al Ayuntamiento en pleno la adquisición y enajenación de bienes ó derechos pertenecientes al Municipio ó á establecimientos y fundaciones que de él dependan. Se comprende este requisito, á pesar de las dificultades en otro lugar apuntadas, cuando se trata de bienes inmuebles y efectos públicos, pero no es de creer ni sería serio que quiera este precepto referirse también á los bienes muebles, por la poca importancia que pueden éstos tener. De todas maneras conviene que se aclare este punto para evitar futuras contingencias.

Tampoco expresa el apartado séptimo con suficiente claridad si la reglamentación de servicios aislados de policía corresponderá al Ayuntamiento en pleno ó á la Comisión permanente. Dada la urgencia y necesidad constante de reglamentar ciertos servicios, sería conveniente establecer con toda claridad que cuando esto ocurra será competencia de la Comisión permanente, y cuando la reglamentación se refiera al conjunto de los servicios de policía, lo será del Ayuntamiento.

VII

Atribuciones de las Autoridades municipales

Cap. II.
Art. 116 á 126.

La legislación vigente al fijar las atribuciones del Alcalde entraña una verdadera confusión entre las de esta Autoridad y las que corresponden á los Ayuntamientos y se observa en ella acentuada tendencia á otorgar á los presidentes de los Ayuntamientos facultades que por su naturaleza corresponden á las Corporaciones. Es además de observar que cuantos conflictos se producen debidos á esa falta de claridad en la delimitación, son por regla general resueltos por los Gobiernos en sentido favorable á la primera Autoridad municipal.

Estas confusión y tendencia se encuentran acentuadas en el Proyecto y es de temer que en las cuestiones que surjan en la práctica, resulten cada vez más mermadas las atribuciones corporativas. Para evitarlo creemos que deben modificarse algunas de las facultades que en favor de los Alcaldes se fijan en el proyecto y que se aclaren otras.

Determina el Proyecto las atribuciones del Alcalde en calidad de Jefe de la Administración municipal, en la de Presidente del Ayuntamiento y en la de delegado del Gobierno.

Entre las que señala á la Alcaldía como Jefe de la Administración municipal, hemos de llamar la atención, siguiendo el orden del proyecto, acerca la de poder suspender y levantar las sesiones. Tal vez por falta de claridad se atribuye esta facultad

al Alcalde, en términos absolutos, sin determinación de causa, abandonándola á su discreción y arbitrio. No es admisible bajo ningún concepto que el medio de ejercer sus atribuciones los Ayuntamientos se deje al capricho de su Presidente, que tendrá á su alcance el impedir cuando bien le parezca y tal vez cuando más necesario sea, que la Corporación continúe deliberando y adoptando acuerdos. Por ello debe fijarse de una manera clara los casos en que podrá el Alcalde suspender ó levantar las sesiones, ya por haber terminado éstas su objetivo, ya por sobrevenir alteración de orden público que impida la deliberación libre y serena de los asuntos.

Igualmente se hace preciso aclarar bien otra de las facultades que en el propio concepto de presidente se confieren al Alcalde: la de fijar la orden del día para las sesiones. Si con ello se entiende que el Alcalde puede señalar el orden con que deben tratarse los asuntos, á consecuencia de la dirección que como presidente le corresponde, debe consignarse bien explícitamente para que no pueda dar lugar á duda, y no vemos en ella inconveniente; pero si significa, como de la letra se desprende, que es facultad de la presidencia el determinar los asuntos que en las sesiones deben ser tratados, no puede en manera alguna aceptarse esta facultad que únicamente puede ser de competencia de la Comisión permanente, encargada por la Corporación municipal de estudiar y proponer los asuntos que con arreglo á la Ley debe discutir y resolver el Ayuntamiento. A ella directamente corresponde fijar la oportunidad de tratarlos, ó sea su fijación en la orden del día.

La más grave y perturbadora de las facultades que se otorgan al Alcalde en perjuicio de las legítimas atribuciones que corresponden á las Corporaciones municipales, es la relativa á suspender los acuerdos del Ayuntamiento y de la Comisión permanente, sin otra limitación que la de causa legítima que bajo su exclusiva responsabilidad puede apreciar. En este punto, aun no estando conforme esta Corporación con lo que la legislación actual estatuye sobre la materia, ha de reconocer que presenta indudables ventajas sobre la del Proyecto y que es más racional

y lógica que ésta, pues cuando menos limita esta potestad á casos concretos y precisos, sin dejarla á la arbitraria apreciación del Alcalde. La concesión de esta potestad ha de ser considerada como uno de los más inconcebibles ataques al libre ejercicio de las funciones que á las Corporaciones se encomiendan, conceptuándola desde luego inadmisible. Es claro que guarda relación con el origen que á los Alcaldes da la Ley, pero en ningún caso se justifican los términos absolutos con que en el Proyecto se otorga.

Todo lo más que en buenos principios podría considerarse como admisible sería que cuando los Alcaldes entendieran que los acuerdos adoptados por las Corporaciones podían producir serias perturbaciones, después de formular las observaciones en que se fundaran sus temores, dieran nueva cuenta á la Corporación. Pero si ésta entendía que debía insistir en lo acordado, la Alcaldía debería estar obligada á darle inmediato cumplimiento sin retraso ni excusa alguna, pues en ningún caso puede dejarse á los Alcaldes la facultad de suspender los acuerdos.

En el propio concepto de Jefes de la Administración municipal resérvase á los Alcaldes la facultad de conceder ó negar permisos para romerías, bailes, juegos, espectáculos y demás diversiones en lugares públicos. Bajo ningún concepto puede atribuirse esta potestad al Alcalde como Jefe de la Administración municipal, porque una de dos, ó la intervención de la Alcaldía obedece á razones de orden público, ó interviene para autorizar la ocupación de la calle, plaza ó sitio público en que el espectáculo ha de celebrarse. En el primer caso la intervención es puramente gubernativa, y en tal concepto la facultad que para ello se otorga á la Alcaldía debe clasificarse entre las que le corresponden como delegado del Poder Central, á que se refiere el art. 119, y en el segundo, si no existe delegación del Ayuntamiento, tampoco puede conceptuarse como atribución del Jefe de la Administración municipal, pues carece de facultades para autorizar ocupaciones de esta índole, que sólo á la Corporación corresponden.

Otra potestad se concede á los Alcaldes en el propio concepto

que estamos examinando y es la de regir los servicios municipales arregladamente á los presupuestos y los acuerdos vigentes. El significado gramatical de la palabra regir da á esta función una extensión de facultades que no es posible reconocer en el Alcalde. En virtud de tal facultad su intervención en los servicios municipales tendría tanto alcance como la de la propia Corporación, por donde vendría á reconocérsele facultades que solo á ésta están reservadas. Y si no fuera tal el espíritu que inspira el Proyecto, es preferible suprimir la palabra regir para evitar las cuestiones que pudieran suscitarse.

Ultimamente, tampoco pueden pasarse por alto en este informe las consecuencias que llevaría consigo el conceder á los Alcaldes, Jefes de la Administración, la facultad de poder proveer á las necesidades urgentes del vecindario y á las del régimen ó de la Administración municipal, á reserva de las deliberaciones y resoluciones de la Comisión permanente ó del Ayuntamiento, siempre que la urgencia impida aguardar estos acuerdos.

Dado el funcionamiento de las Comisiones permanentes que deben reunirse cuando menos semanalmente y que en caso de urgencia pueden hacerlo con carácter extraordinario, previa convocatoria del Alcalde, no existe motivo racional para confiar á éste facultades de las que pueden con facilidad abusar, en grave perjuicio del funcionamiento de las Corporaciones. Por tal motivo, entendemos que la satisfacción de esas necesidades urgentes debe ser causa para reunir la Comisión permanente con carácter extraordinario, si necesario fuese, y si los acuerdos á adoptar correspondieren á la competencia del Ayuntamiento en pleno, podría facultarse á la Comisión permanente para adoptarlos, con reserva de lo que aquél en su oportunidad resolviese.

Para dar efectividad á las atribuciones de la Alcaldía y para reprimir y castigar faltas de obediencia ó de respeto, le autoriza el Proyecto para imponer multas hasta determinada cuantía; si esas multas no se hacen efectivas, puede el Alcalde acudir al procedimiento de apremio y en último caso remitirlas por conducto del Gobernador al Juez municipal para su exacción. Ahora bien, esa duplicidad de Autoridades y procedimientos es

un grave defecto, cuyos resultados se están tocando en la actualidad. Si se considera al Alcalde con facultades para imponer multas lo lógico es que se ponga á su alcance todos los medios para hacerlas efectivas, pues de lo contrario continuarán como hasta ahora, el Alcalde imponiendo multas y declarando insolvencias el Juez municipal.

Y respecto á la imposición de multas, esta Corporación entiende que debiera elevarse la cuantía que el Proyecto fija, por lo menos en las grandes poblaciones. En ellas existen empresas poderosas para las cuales poco acicate ha de ser la imposición de una multa de cincuenta pesetas, pues muchas veces la infracción que cometan les producirá un lucro de cuantía mucho mayor.

Hasta aquí las atribuciones del Alcalde como presidente del Ayuntamiento. Sigue luego el Proyecto detallando las que, como delegado del Gobierno, le corresponden. En este punto se ha de limitar esta Corporación á lamentar que los obstáculos que la práctica presenta, dificulten la separación de las facultades administrativas y de las gubernativas, á fin de que quedasen completamente deslindadas las respectivas esferas de acción, como quizá en buenos principios debiera estatuirse.

En otro lugar de este informe se ha combatido la creación del cargo de Concejal jurado, por entender que sólo perturbadores resultados podrá dar en la práctica. Insiste pues esta Corporación en la conveniencia de que se suprima este cargo, y estima que las funciones relativas á la imposición de multas y penalidades por infracción de ordenanzas y bandos que este capítulo le confiere, pueden quedar ventajosamente sustituídas utilizando la facultad del Alcalde de poder delegar para los distintos servicios á los Tenientes que constituyen la Comisión permanente; confiando á cada uno de ellos la facultad de imponer multas y penalidades mediante los procedimientos que el Proyecto señala al Concejal jurado, se evitarían los conflictos á que se ha aludido y se alcanzaría una mayor simplicidad en la vida de la administración.

VIII

Vida interior de los Ayuntamientos

Cap. III. Arts. 127 á 145

La materia de que trata este capítulo se refiere pura y exclusivamente á las reglas á que deben sujetarse los organismos locales para realizar las distintas manifestaciones de su actividad. Por ello entiende esta Corporación que sus artículos son más propios de un Reglamento interior que de una ley, cuya misión debe terminar una vez fijados los principios de constitución y competencia de las Corporaciones. Ahora bien, si esos organismos tienen la facultad de dictar Ordenanzas y Reglamentos relativos á los servicios que les competen, si el propio proyecto les confiere la facultad de entender en todo lo referente á su constitución, es evidente que han de tener facultades para darse un reglamento interior, es decir, para determinar el modo y forma de su funcionamiento. Consecuencia de lo expuesto es que, en sentir de esta Corporación, debe desaparecer del proyecto todo el presente capítulo, substituyéndolo por un solo artículo que consagre la facultad de los Ayuntamientos de reglamentar su manera de funcionar.

No lo han entendido así los autores del proyecto: antes al contrario, la tendencia general que en él se observa de descender por modo exagerado hasta los más nimios detalles, se acentúa en este capítulo, dando lugar á dudas y obscuridades en fuerza de querer que aparezca claro y concreto.

Empieza el capítulo consignando en su art. 118 que los Ayuntamientos se reunirán en pleno dos veces al año y que cada reunión durará continuadamente hasta terminar el despacho de los asuntos sobre los cuales haya de deliberar. Es sencillamente absurdo fijar á priori el número de sesiones que los Ayuntamientos celebrarán, aun cuando se trate de sesiones ordinarias y se suponga la posibilidad de que celebren las extraordinarias que estimen conveniente. Y es absurdo porque el cúmulo de asuntos que deberá despachar el Ayuntamiento de una gran capital exige un número de sesiones incomparablemente mayor del que exige el despacho en un villorrio de quinientos vecinos. Y que este inconveniente no se salva con la facultad de celebrar sesiones extraordinarias queda demostrado con el otro absurdo que resulta de suponer que un Ayuntamiento ha de echar mano de la anormalidad, pues á ella responde la sesión extraordinaria, para la marcha normal de su gestión. Esto sin contar con los inconvenientes de la sesión extraordinaria, pues aun cuando se suprima la necesidad de ratificar los acuerdos que en ella se adopten en la ordinaria siguiente, los mayores requisitos que para su convocatoria se exigen siempre dificultan la reunión. Cada Ayuntamiento, pues, es quien debe fijar el número de sesiones que estime necesario para la marcha normal de su gestión. Señalarlo á priori en la ley, sólo inconvenientes puede traer y no es el menor de ellos el de dar pie á que pueda suponerse que se trata de limitar ó de poner obstáculos á la acción fiscalizadora del Ayuntamiento sobre los actos de la Comisión permanente.

Preceptúa luego que en la reunión de otoño se discutirá y votará el presupuesto ordinario para el año siguiente, y en la de primavera las cuentas del año anterior. Pero luego añade que ello no obsta para que cuando las circunstancias lo requieran se delibere y resuelva sobre presupuestos y cuentas ó incidencias de unos y otras en cualquiera otras reuniones de Ayuntamiento pleno. Lo último destruye lo primero: el criterio que informa esto parece ser el criterio, absolutamente inaceptable como se ha demostrado, de que el Ayuntamiento se reúna en

pleno el menor número de veces posible; el criterio que informa aquello parece ser el de dar facilidades para la reunión de la Corporación plena, pues no señalándose taxativamente cuáles puedan ser estas incidencias, es posible que por cualquier nimiedad se provoque una reunión.

En cambio de las vaguedades anotadas, el art. 132 contiene una serie de nulidades solemnemente proclamadas cuando ninguna necesidad de proclamarlas había, ya que todas ellas son evidentes: el art. 133 prescribe que los asuntos serán discutidos si hay quien pida la palabra, lo cual constituye un axioma, pues claro es que no podrán ser discutidos si nadie habla en contra ni en favor.

La publicidad de las sesiones, hasta ahora consagrada por la Ley municipal queda por completo al arbitrio del Alcalde y aun de cualquier concejal, pues aquél puede permitir ó denegar la asistencia del público en el salón de sesiones, y éste puede, en caso de que se promuevan manifestaciones, exigir que se desaloje el local, suspendiéndose la sesión hasta que esto tenga lugar, bajo pena de nulidad de las deliberaciones y votaciones que se verifiquen. Si á esto se agrega que el art. 137 confunde la publicidad de las sesiones con la obligación de expedir certificados á quien los pida, resultará que el nuevo proyecto no reconoce más que por modo harto deficiente la obligación de dar publicidad á los actos municipales, criterio inadmisible, que pugna con las modernas corrientes y que ha de redundar en desprestigio de la administración municipal, pues si aun con el sistema de publicidad hoy vigente son pocos los Ayuntamientos que se libran de la maledicencia, no es difícil pronosticar lo que acontecerá cuando los actos municipales vayan acompañados de una sombra de misterio.

Respecto á los casos en que puede el Ayuntamiento celebrar sesión extraordinaria, entiende esta Corporación que debe introducirse en el Proyecto alguna variación. El medio más natural y lógico es el de que la iniciativa parta de la mitad más uno de los concejales, lo es también el de que tome la iniciativa la Comisión permanente, pero no se explica la razón de los otros dos

procedimientos que el Proyecto patrocina, esto es, cuando parta del Alcalde y menos aún del Gobernador. La Comisión permanente es la que conoce los asuntos y puede juzgar de la conveniencia de llevarlos al Ayuntamiento pleno: es pues lo natural que cuando la iniciativa parta de la Presidencia, consulte ésta á dicha Comisión y, según el acuerdo de ésta, se convoque ó no el Ayuntamiento. Lo que no tiene justificación posible es la intervención del Gobernador.

Cap. IV. arts. 146 á 161

El Secretario del Ayuntamiento es el primer funcionario de la Corporación, á quien la ley encomienda las más importantes y delicadas funciones de la administración municipal. Está tan íntimamente ligado con el funcionamiento de la Corporación, que su asistencia se considera indispensable para la validez de las sesiones y la eficacia de los acuerdos.

De la fidelidad, inteligencia y honradez con que el Secretario desempeñe su cargo, depende en gran parte el éxito de la Administración: los Concejales todos están interesados en las condiciones de aptitud y honradez de tales funcionarios, ya que vienen á sufrir las consecuencias y á arrostrar la responsabilidad de sus actos. Por esto, tales cargos han de ser en absoluto de la confianza de los Ayuntamientos: la fijación de las condiciones que han de reunir, la forma de su nombramiento y separación y el modo como han de funcionar, han de corresponder á la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, han de ser materias de la potestad reglamentaria de las Corporaciones municipales, y cuantos preceptos hoy existen respecto á Secretarios de Ayuntamientos deben ser derogados, sin perjuicio del respeto que, en buenos principios, merecen los derechos adquiridos, mediante concesiones otorgadas por las propias Corporaciones.

Sería suficiente que el Proyecto consignare los principios expuestos para que los Ayuntamientos determinasen luego en uso de sus facultades reglamentarias las condiciones exigibles para el desempeño del cargo y la forma de nombramiento y separación. Si es más conveniente que el ingreso en el cargo se efectúe por oposición, concurso libre ó cerrado, ó por libre nombra-

miento, nadie mejor que la Corporación interesada puede apreciarlo. Sin embargo, no es posible pasar por alto alguno de los preceptos que el Proyecto contiene.

Constituye un grave error el precepto relativo á que para la destitución de un Secretario ha de mediar causa grave. Ya se ha indicado que el ejercicio del cargo de Secretario ha de descansar en la más absoluta confianza de la Corporación, y no puede siquiera concebirse la permanencia de una persona en la Secretaría de un Ayuntamiento si no media esta condición. Desde el momento que por cualquier causa cesa, no es posible la continuidad en el cargo, de manera que cuando las Corporaciones por voto de un número respetable de Concejales, número que garantice que es la voluntad de aquéllos, retiren la confianza á un Secretario, éste debe cesar. Sostener la doctrina contraria es desconocer la naturaleza de los Ayuntamientos y del cargo de que se trata.

A pesar de ello no es posible admitir en el Alcalde, como el Proyecto admite, la facultad de suspender al Secretario, ni aun con carácter interino y por motivos urgentes; en este caso puede acudirse á la Comisión permanente, pero nunca al Alcalde.

Otro error del Proyecto es el de imponer al Secretario la obligación de advertir por escrito á la Corporación municipal la ilegalidad de los acuerdos que se propongan y que tengan tal carácter. Esta obligación equivale á dar á un funcionario dependiente del Ayuntamiento una acción fiscalizadora acerca los actos de su principal, lo que necesariamente resta á éste la fuerza y autoridad de que debe estar revestido. Por otra parte, ninguna eficacia puede darse á esta obligación, porque no es posible convertir en fiscal al dependiente para que acuse á quien le paga y le sostiene. Déjese, pues, al Secretario el deber de informar ó asesorar á la Corporación, siempre que ésta lo estime conveniente, y relévesele de una obligación ineficaz y de imposible realidad práctica.

La doctrina sentada respecto del Secretario debe hacerse extensiva al Contador y demás empleados pagados con fondos

municipales. Todo lo que á ellos haga referencia debe dejarse á, la exclusiva competencia de los Ayuntamientos. Deben, pues-éstos determinar cuanto estimen conveniente para el buen fun cionamiento de sus servicios, funcionamiento que depende en parte importantísima de los empleados á quienes los confían.

IX

Hacienda municipal

Fijado en la primera parte de esta Memoria el criterio del Ayuntamiento barcelonés acerca de lo que debería contener una Ley basada en los principios de autonomía en lo referente á la Hacienda municipal, entraremos en el estudio parcial y detallado de este título IV del Proyecto, dividiendo la materia en el mismo contenida en estas seis instituciones: *a*) **Patrimonio,** que comprende los artículos 162 á 166; *b*) **Ingresos y Gastos,** que comprende los artículos 171 á 175; *c*) **Presupuestos,** que comprende los artículos 167 á 171 y 176 á 183; *d*) **Actuación del Presupuesto,** que comprende los artículos 184 á 201; *e*) **Contabilidad;** que comprende los artículos 202 á 212, y *f*) **Acción tutelar para evitar el déficit,** que comprende los artículos 213 á 233.

a) Patrimonio

La clasificación de los bienes municipales contenida en el artículo 162 del Proyecto carece de un principio director, es innecesaria por su vaguedad y no responde en la nomenclatura de sus partes á ninguna exigencia de regularización posterior. Después de lo dispuesto en el art. 8, huelga toda clasificación de bienes de carácter simplemente descriptivo. Es vejatorio para la

Arts. 162 á 166.

dignidad municipal que para mayor asegurar la permanencia de su inventario tenga que remitirse copias á las Diputaciones, precepto que debería desaparecer, pues será difícil que, con tales desconfianzas en la Ley, tengan las Corporaciones municipales delante de sus administrados el prestigio absolutamente indispensable á toda Autoridad.

Los otros tres artículos (163, 164 y 165) contienen además de un principio aceptable, el de la necesaria formación del inventario, un lujo de preceptos reglamentarios que deberían excluirse de la Ley. Así los cinco artículos referentes al **Patrimonio** podrían reducirse á uno en que, después de clasificar los bienes municipales según el uso que se haga de los mismos para dar lugar á su posterior regulación, se obligara á los Ayuntamientos á levantar un inventario de los bienes públicos y de los bienes industriales, sin incluir por lo tanto los bienes comunes que por su oficio están completamente fuera del comercio.

Mas no basta inventariar el patrimonio y es preciso definir los derechos y facultades que dimanados del mismo tiene el Municipio por razón de su naturaleza; así en otro artículo debería resolverse que pertenecen al Municipio los bienes de uso común que no son propiedad del Estado ni de la provincia, y que, en lo sucesivo, deberá obtenerse permiso especial del Ayuntamiento, en la forma que sus Ordenanzas determinen, para establecer sobre aquellos bienes cualquier servidumbre de ferrocarriles, tranvías, canalizaciones, conducciones subterráneas ú otra parecida, ó bien para emprender obras de saneamiento, urbanización ó rectificación de calles.

Tocante á los bienes públicos del Municipio, ó sea aquellos en que se halle establecido un servicio de carácter municipal, debería disponerse la derogación explícita de la legislación relativa á bienes de propios y á su enajenación, y declarar de utilidad pública tales servicios, para que el Ayuntamiento pudiese acogerse á los beneficios de la expropiación forzosa.

Serían bienes industriales los que formasen parte del patrimonio, en consideración á la renta ó beneficio que se obtuviese de ellos, y respecto á los mismos, convendría declarar en la ley:

1.° Los servicios que el Ayuntamiento podría municipalizar con exclusiva ó sin ella; 2.° El derecho á la rescisión de las concesiones otorgadas mediante el pago de una indemnización; 3.° La facultad de crear organismos autónomos para la administración de los nuevos servicios municipalizados, y 4.° La necesidad del *referendum* por el cuerpo electoral para cada nueva municipalización ó desmunicipalización. Al efecto serían aceptables, salvo algunas variaciones, los principios que acerca de estas materias contenía el proyecto de ley presentado á las Cortes el día 14 de Junio de 1905 por el señor González Besada.

b) INGRESOS Y GASTOS

Mientras los ingresos y los gastos del Municipio puedan ser alterados por disposiciones de carácter administrativo, mientras las Cortes al votar una Ley que perjudique pecuniariamente á los Municipios no establezcan al propio tiempo una compensación del mismo importe y naturaleza que el perjuicio ocasionado, el desorden y descrédito reinarán en la Hacienda municipal. Porque es preciso decir muy claramente que el Municipio de Barcelona saldaría actualmente con superávit sus Presupuestos si, con una constancia verdaderamente asombrosa, no se hubiese persistido en la política temeraria de reducirle sus ingresos y de aumentarle sus gastos por leyes y disposiciones administrativas sin compensación alguna ó con indemnización insuficiente. Arts. 171 á 175

Clasificaremos los ingresos que el Proyecto concede á los Municipios tomando como base ó principio director la razón jurídica de su existencia. Así todos los ingresos proceden de la propiedad privada, de la remuneración de ciertas funciones de la soberanía municipal, de la soberanía del Estado ó bien de los negocios emprendidos por la Corporación.

Primer grupo. — PRODUCTO DE PROPIEDADES DEL MUNICIPIO (rentas, productos, intereses ó cupones de bienes, títulos, inscripciones, créditos y demás derechos integrantes del patrimonio

municipal ó de los establecimientos que de él dependen, así como los rendimientos de aprovechamientos vecinales).

Segundo grupo. — Arbitrios ó tasas en pago de servicios que no son de carácter general (pesas y medidas, almotacenía y repeso, canalones y demás desagües en la vía pública ó en terrenos del común, ó arrastre por vías municipales con cualesquiera vehículos, enterramientos en Cementerios municipales y servicio de conducción de cadáveres, concesiones ó licencias para establecer balnearios, licencias para construcción y obras en terrenos sitos en poblado ó contiguos á vías municipales fuera de poblado, licencias para transitar animales domésticos por vías públicas, guardería rural, expedición de certificados).

Tercer grupo. — Impuestos de carácter municipal (espectáculos y otras lícitas diversiones, cafés, fondas, merenderos, tabernas, botillerías, hospederías y demás establecimientos de comidas ó venta de bebidas, carteles, letreros ó anuncios visibles desde la vía pública, indemnizaciones y multas legítimamente impuestas, repartimiento general entre los vecinos y hacendados, prestación personal, cualquiera ingresos ó percepciones que tradicionalmente estuviesen en vigor en el Municipio y los que autoricen venideros preceptos legales, y finalmente las demás imposiciones y percepciones que cada Ayuntamiento acuerde sobre haberes de sus habitantes ó sobre la riqueza que dentro de su término tenga alguna otra manifestación no mencionada en los precedentes párrafos, siempre que alguna disposición legal no vede acordarla).

Cuarto grupo.—Impuestos generales ó auxilios del Estado (subvenciones ó auxilios que con cargo al Presupuesto del Estado, de las provincias ó mancomunidades, se obtengan para obras ó servicios públicos en el Municipio, recargos sobre contribuciones é impuestos de la Hacienda del Estado, en cuanto las leyes los autoricen, y los impuestos que cede á los Ayuntamientos la ley de supresión del impuesto de consumos sobre vinos).

Quinto grupo.— Explotaciones industriales de los municipios (Mataderos y Mercados).

La base de la Hacienda municipal seguirá siendo, según este Proyecto, con la aplicación de la ley sobre supresión parcial del impuesto de consumos en lo tocante á la especie vinos, el suministro de ingresos del Tesoro público. El impuesto de consumos, el de cédulas personales y los recargos sobre la contribución industrial y sobre el impuesto del alumbrado cubrirían en la inmensa mayoría de los municipios el 70 ó el 80 por 100 del Presupuesto. Y para que el desorden sea completo, mientras el Estado cede recursos propios á los municipios, sigue detentando impuestos de carácter evidentemente municipal, como son el de la riqueza urbana, el de consumos sobre el alumbrado, la contribución industrial, en cuanto se aplica á los establecimientos donde se fabrica ó vende al por menor, y el impuesto que grava los transportes locales.

La más sincera autonomía sería cosa vana y sin sentido con este régimen de subordinación económica. Rebajado notablemente el cupo de consumos por las últimas reformas fiscales y privados los Ayuntamientos de toda recaudación por cuenta del Estado, siendo cada día mayores las cantidades que acreditan de la Hacienda pública por haber aumentado los recargos, quedarán los Municipios á merced del Delegado de Hacienda, que, mientras haya superávit en la liquidación del Tesoro público, les pagará cuando le parezca, mas si alguna vez reaparece el déficit les pagará tarde ó nunca.

Con el sistema adoptado resultan ilusorias muchas de las aparentes ventajas concedidas á los Municipios; mientras el Estado derive á su Tesoro las más saneadas fuentes de recursos locales, será inútil poner en la Ley facultades que no se pueda económicamente ejercitar. Fácil le habría sido al Estado, cuya Hacienda liquida con importantes saldos sobrantes sus ejercicios, desarrollar sus actuales recursos, utilizar medios financieros con que cuenta su Tesoro ó crear nuevos impuestos

sobre la base de la reforma de los antiguos, y una vez provisto de los medios suficientes, ceder á los Municipios los impuestos locales que detenta. Mas ha creído preferible hacer amarga al pueblo la menguada libertad que á los Municipios concede, obligándoles á enmendar los yerros de la Hacienda pública con la siempre odiosa tarea de amontonar impuestos sobre fuentes de la energía nacional ya en exceso gravadas.

Las soluciones de carácter general que corresponden con esta crítica alcanzarían al propio tiempo á remediar los errores cometidos en la ley de desgravación de los vinos. Tendrían por objeto devolver á cada economía los recursos propios mediante la devolución de los ajenos y dotar á los Municipios de una Hacienda susceptible de mayores desarrollos. Hay dos soluciones: una radical y otra oportunista. La radical consiste en llevar al impuesto de utilidades convertido en impuesto general sobre la renta una tarifa que grave las entradas procedentes de la riqueza urbana y de la industria, con la adición de una cuota progresiva suplementaria, y facultar á los Municipios para que cobren la actual contribución urbana sobre la base de un tipo más reducido y una contribución de patentes que substituiría á la de subsidio industrial con una tarifa también menor. Se autorizaría á las Diputaciones para crear una contribución sobre la riqueza rústica á tipo reducido y se cedería además á los Municipios el impuesto sobre los transportes locales y el que pesa sobre el alumbrado. Durante el primer año, el Estado implantaría la reforma, y desde el año siguiente cedería á las Corporaciones locales los antiguos impuestos suprimidos, dándoles la mayor libertad para su distribución con las mismas salvedades y límites máximos antes referidos.

Claro está que toda esta reforma se basaría en la necesidad de verter en ella parte del actual superávit con la probable y lógica reversión del impuesto de cédulas personales al Estado y, á ser posible, con la desaparición del cupo de consumos. El Estado encontraría en él ancho campo de recursos, medio equitativo de suplir sus deficiencias si las hubiere y España entraría, salvo las necesarias variaciones de lugar y tiempo, en el camino

de las Haciendas regionales y equitativas que con tan asombroso conocimiento de la realidad abrió con la reforma prusiana el Dr. Miquel.

La solución que llamamos oportunista, consistiría en que el Estado se atribuyese íntegro el recargo que por ley de 3 de agosto último podrán aplicar los Municipios sobre la contribución de subsidio industrial y comercial, cediendo en cambio á los Ayuntamientos: 1.° El impuesto sobre el consumo de gas, electricidad y carburo de calcio. 2.° El recargo de 16 por 100 sobre la contribución territorial que grava la riqueza urbana. 3.° Los epígrafes de la contribución industrial que gravan las industrias de transportes locales, los espectáculos públicos, las tabernas, cafés, hoteles; y 4.° La parte del impuesto especial de transportes que pesa sobre líneas ó Compañías que limitan sus negocios al territorio de una sola provincia. Todas estas cesiones que implicarían para el Estado un sacrificio anual de 22.000,000 de pesetas, según puede verse más detalladamente en la Memoria de este Ayuntamiento elevada á las Cortes en 10 de Julio último, quedarían en cuanto á 16 millones y medio de pesetas compensadas con la atribución al Estado del recargo sobre la contribución industrial. Y todavía el déficit de 5 millones y medio vendría en alguna parte disminuído por evitarse las rebajas extraordinarias que habrán de hacerse en el cupo de consumos á causa de ser insuficientes las demás compensaciones ofrecidas por la ley antes referida.

Durante el primer año el Estado abonaría á los Ayuntamientos la recaudación del impuesto sobre el alumbrado y el especial sobre viajeros y mercancías en la medida expresada y recaudaría por su cuenta los demás ingresos á trueque de ceder mensualmente á los Municipios la parte que les correspondiere. Mas durante dicho año los Ayuntamientos deberían someter al Ministro de Hacienda un proyecto de ordenanzas fiscales para convertir desde 1.° Enero de 1909 el recargo sobre la contribución urbana en impuesto de inquilinato y los demás epígrafes en un impuesto de patentes refundido con los actuales arbitrios municipales similares y los que autoriza el proyecto de ley.

Desaparecidos de este modo los recargos municipales y suprimidos por otra parte los contingentes para gastos de la Provincia, se habría realizado el principio autonómico de separación entre las Haciendas del Estado, de la Provincia y del Municipio.

Quedarían entonces en el proyecto algunos detalles que importaría modificar. Los ingresos del primer grupo deberían quedar íntegros para los Municipios, quedando abolidos el 20 por 100 que pagan los productos de los bienes de propios y el 10 por 100 que se satisface por el arbitrio de pesas y medidas. Los arbitrios del 2.° grupo que representan el pago de servicios especiales retribuídos, no deberían tener otra limitación que el coste de dichos servicios más los gastos de administración y recaudación, apreciados unos y otros por los Ayuntamientos. En cuanto á los impuestos de carácter municipal no deberían tener otras limitaciones que las fijadas taxativamente en la presente ley ó en leyes sucesivas.

Cualquiera que sea el destino que se dé al reparto vecinal, que con el impuesto sobre la riqueza rústica podría ser la base de una Hacienda de la región, debería ordenarse en forma que respondiera más al estado presente de nuestro régimen tributario. La riqueza imponible de los vecinos ó hacendados debería sacarse de los padrones de las contribuciones urbana, rústica, industrial y de utilidades, siendo proporcional al alquiler de la casa habitada cuando no fuesen alcanzados por otro medio. Por lo demás, debería suprimirse la desigualdad contraria á los vecinos que tuviesen por fincas rústicas comprendidas en la base B., permitir á los Ayuntamientos la adición de una cuota progresiva complementaria y dejarles en mayor libertad suprimiendo las reglas relativas al nombramiento y funciones de la Junta de Contribuyentes.

Deberían suplirse en el proyecto algunas deficiencias en cuanto á disposiciones que tienen carácter legislativo. El impuesto de mejoras, por ejemplo, para cuya aplicación presentó unas bases el Ayuntamiento de Barcelona sobre las cuales no ha resuelto nada el Gobierno, requiere una expresa autorización legal por la facultad que envuelve de expropiar al dueño recal-

citrante, satisfaciéndole el importe de su finca según el valor que tuviese antes de la mejora. Son también de justicia la previa discusión de la zona afectada por la mejora, la intervención de los propietarios afectados en la derrama del importe de la mejora, el derecho de los interesados á realizarla por su cuenta en totalidad con arreglo á los proyectos adoptados y la facultad de distribuir en varios años el pago del tributo.

Además de este impuesto, conocido con el nombre de *betterment tax,* se autorizan en Inglaterra otros impuestos para fines especiales, como por ejemplo el pequeñísimo recargo de un penique por libra esterlina de contribución directa, que tiene por objeto la creación y sostenimiento de bibliotecas populares. La formación de una cuenta especial para la que se reservarían todos los ingresos de esta clase, que podría extenderse á cualquiera de los fines de cultura, es una excepción al principio de la caja única que salvaría la popularidad del impuesto.

El art. 171, referente á los gastos, huelga porque todos sus preceptos quedan implícitos en el resto de la ley, salvo el n.° 5, según el cual habría en cada Presupuesto un crédito del 5 por 100 por lo menos para gastos imprevistos, previsión absurda que favorecería el desorden y que de no suprimirse por completo importa convertir en un máximo que no pase del 2 por 100.

c) Presupuesto

El Ayuntamiento de Barcelona se complace en reconocer muy aceptables, dentro del criterio reglamentario del proyecto, algunos principios del mismo; tal es el que suprime la necesaria nivelación del presupuesto substituyéndola por un superávit obligatorio, el de la prórroga facultativa de un presupuesto sin nueva autorización gubernativa y el de separar claramente los presupuestos ordinarios y extraordinarios, principios todos que contribuyen á la mejor ordenación de la Hacienda local. Arts. 169 á 171 y 176 á 183.

Mas el constante anhelo de un sobrante efectivo, unido á la desconfianza que merecen al autor las Corporaciones populares,

le han conducido á extremos que es indispensable moderar. Si la partida de gastos imprevistos fuese por lo menos del 5 por 100 y los ingresos se calcularan en la forma que se dispone, el superávit llegaría á ser excesivo y envolvería, por una parte, un aumento inmotivado de las cargas impuestas á los servicios y, por otra, el desorden en la exagerada dotación de los vecinos con la ausencia de toda parsimonia y economía. La responsabilidad de los Concejales no puede admitirse por absurda y vejatoria en los términos del Proyecto, pues la somete á contingencias que no estaría en sus facultades prever en modo alguno. El hombre más experimentado puede verse desmentido por la realidad, pues el importe de los ingresos y de una parte de los gastos depende de gran número de circunstancias que el hombre no puede apreciar anticipadamente.

No basta calcular el importe de los ingresos por el producto del último ejercicio, que puede haber sido excepcional en altas ó en bajas, y es preciso además tener en cuenta, si se trata de un impuesto antiguo, el movimiento medio en el último quinquenio. Cuando se modifica la base de tributación de un impuesto existente ha de rebajarse ó aumentarse su probable producto en la parte proporcional que con arreglo á la reforma introducida se hubiera de obtener. Cuando se introducen impuestos nuevos sólo puede requerirse un informe del Secretario para fijar el importe probable de los mismos; en cuanto á los gastos ordinarios, si son de personal, hay que llevar al Presupuesto el importe íntegro de las nóminas, si son por compromisos, sentencias, subvenciones, intereses y amortizaciones, etc., tendrá que ponerse el importe liquidado de los pactos, acuerdos ú obligaciones existentes, y únicamente si son de material podrá tenerse principalmente en cuenta lo gastado en el último ejercicio. Para las obras nuevas no existe otro procedimiento de cálculo que la previa formación de un proyecto y presupuesto facultativos.

Todavía tendría su lógica, por más que fuera reglamentación impropia de la Ley, hacer dimanar la responsabilidad del Alcalde y de los individuos de la Comisión permanente de la certeza de

todos estos cálculos y fundar la de todos los Concejales en la necesidad de atenerse á las reglas señaladas en la Ley y al resultado de los cálculos referidos; mas esto llevaría consigo la obligación por parte de los Concejales de presentar las enmiendas que requiriesen un estudio previo durante el período de exposición del proyecto, y la imposibilidad de presentar aquellas que, refiriéndose á obras, no hubiesen sido objeto de un previo proyecto y presupuesto facultativos.

Por otra parte, si para prorrogar por primera vez un presupuesto, es necesario (art. 169) certificar durante el curso del año que todas las atenciones del mismo quedarán cubiertas hasta el fin, huelga aquella facultad, pues nadie extenderá tales certificados si no está dotado de un don profético. Y si para formar un Presupuesto es necesaria la concurrencia de una *necesidad ineludible* (art. 168), queda destruída la facultad que debería tener el Ayuntamiento de apreciar libremente la ocasión de formarlo, pudiéndose por el contrario amparar con término tan vago las intolerables extralimitaciones por parte de la entidad que haya de dar la autorización.

No pudiendo limitarse, como no se limita, la iniciativa de los Concejales en la presentación de enmiendas, huelga la facultad de discutir únicamente las variaciones introducidas en el proyecto de Presupuestos, y por otra parte la exposición de estas variaciones únicamente podrá dar lugar á confusiones mucho más importantes que el leve trabajo ahorrado con el cercén.

El Presupuesto aprobado por el Ayuntamiento debería causar estado en todos los casos, sin que pudiese suspender su aplicación ninguna autoridad administrativa, porque precisamente son más de temer las extralimitaciones de los Gobernadores Civiles que las de los Ayuntamientos. En efecto, tienen éstas fácil y expeditivo remedio, porque las Diputaciones provinciales pueden resolver rápidamente los recursos de agravios y los Tribunales de Justicia pueden ordenar la suspensión del arbitrio que perjudique de una manera irreparable los derechos civiles de los ciudadanos. Si es para reconocimientos de créditos, ya se propone garantía suficiente en los comentarios al capítulo V de este mismo título.

En cambio, las extralimitaciones de los Gobernadores y aun de las Diputaciones provinciales ha demostrado la experiencia que son prácticamente irreparables. En muchos casos, los Gobernadores, so pretexto de enmendar una extralimitación legal, han introducido importantes modificaciones en los Presupuestos, y aun se ha dado el caso de Alcaldes puestos de acuerdo con el Gobernador para alterar á espaldas de la Corporación municipal los Presupuestos aprobados por ésta. Y aunque el Ayuntamiento recurra, si ha de llegar á lo Contencioso-Administrativo, cuando se subsana el yerro ya no tiene remedio. Hace pocos días que ha venido resuelto un recurso de un particular contra los arbitrios adicionales aprobados por el Ayuntamiento de Barcelona en 1903.

Así pues, de los arts. 179, 180, 181 y 182 sólo debería subsistir uno en que se dispusiera que el Presupuesto aprobado por el Ayuntamiento, causaría estado sin requerir ninguna autorización y que los recursos de agravios los resolvería la Diputación provincial, y en que se impusiera el principio de publicidad en la forma acostumbrada en el Municipio, no sólo del proyecto de la Comisión permanente, sino también del aprobado por el Ayuntamiento en pleno.

Sería conveniente aclarar en el Proyecto dos extremos muy importantes. El primero es la refundición de los Presupuestos ordinarios y extraordinarios, y el segundo la caducidad de los créditos no invertidos al terminar el ejercicio anual. No hay inconveniente en admitir que los créditos abiertos en el Presupuesto extraordinario se refunden con los créditos del Presupuesto ordinario vigente en el año de la aprobación de aquél. Mas convendría que los créditos extraordinarios por su especial naturaleza no fueren anulados hasta el último día del año siguiente, pues de otro modo, si se anulan al finalizar el año corriente, es muy posible que por escasez de tiempo no haya sido posible disponer de ellos, siendo así que, por su carácter limitado y concreto, no habría peligro en que permaneciesen por un año más afectos á la realización de su destino. En Barcelona se ha dado el caso de haberse aprobado y autorizado Presupuestos ex-

traordinarios en el mes de Diciembre, cuando ya no era posible aplicar los créditos abiertos en los mismos. Quizás podría disponerse que, no siendo para fines urgentes, los Presupuestos extraordinarios se refundieran en el Presupuesto ordinario del año próximo al de la época de su autorización.

¿Qué créditos son los abiertos y no invertidos? ¿Cuáles son las obligaciones reconocidas y no satisfechas, y los derechos liquidados y no realizados? (art. 183). Así la ley del año 1877 como el Real decreto de 1905, han sido causa de grave confusión. Convendría aclarar que son créditos abiertos las cantidades figuradas en los Presupuestos, y que se entiende por créditos invertidos, obligaciones reconocidas ó derechos liquidados: 1.° las consignaciones que sean resultado de compromisos adquiridos por contrato, sentencia ejecutoria de los Tribunales y las que tienen por objeto el pago de intereses y amortización de deudas; 2.°, en cuanto á las obras y trabajos por administración, los sueldos y jornales devengados y materiales pedidos durante el año dentro de los límites fijados en el Presupuesto; y 3.°, en cuanto á las obras y servicios por contrata los créditos afectados por acuerdos que dispongan la realización de la subasta ó concurso para llevarla à cabo.

Así no habría inconveniente en aceptar que al finalizar el año se anularan los créditos abiertos y no invertidos, y que los invertidos y no satisfechos pasaran á figurar como resultas del Presupuesto fenecido en las cuentas que se abran en el nuevo Presupuesto, continuándose, de no satisfacerse en los sucesivos, hasta que transcurra el tiempo señalado para su prescripción.

d) Actuación del Presupuesto

En la actuación del Presupuesto son importantes las personas encargadas de esta función, la prescripción de créditos y obligaciones, el procedimiento para realizarlas y las responsabilidades de los encargados de ella. El Proyecto añade una declaración de principio (art. 185) para librar á los Ayuntamientos Art. 184 á 201.

de toda función recaudatoria por cuenta del Estado ó de la Provincia y una especial definición de las funciones delegadas (art. 186) que en materias de Hacienda recaerían en el Alcalde.

Para ser lógico y consagrar por entero la independencia de funciones en el orden económico entre las Corporaciones locales y el Estado, debería el Proyecto añadir que tampoco el Estado se encargaría de la recaudación de ingresos propios del Municipio, pues en otro caso la supuesta separación de funciones se limita á una declaración de incapacidad, siendo así que las intromisiones del Estado ó de la Provincia pueden ser más funestas en la recaudación de arbitrios municipales por parte de éstos, que no lo fuera en ningún caso la motivada por la necesidad de hacer efectivo un crédito legítimo. El Ayuntamiento de Barcelona mientras haya funciones delegadas del Poder Central en materia de Hacienda pública, encuentra preferible que se den al Alcalde como dice el Proyecto, á fin de dejar al Ayuntamiento libre de la inspección que requeriría el desempeño de aquellas funciones por parte de estas Corporaciones. Sin embargo, hubiera preferido que el Estado, extendiendo algo más su jerarquía administrativa, cuidase por sí del cumplimiento de sus funciones, dejando únicamente para los Alcaldes aquellos deberes de mutuo auxilio con que las autoridades unas á otras se corresponden.

No parecen aceptables las innovaciones del Proyecto en cuanto á la creación de los Tenientes Interventores y Depositarios y al nombramiento por el Alcalde del personal subalterno encargado de la recaudación. La intervención debería confiarse en todo caso á la Comisión permanente, la cual podría delegarla en uno de sus miembros, pero nunca en el propio Contador. En cambio, la Depositaría conviene que sea de exclusiva responsabilidad de un empleado en las poblaciones que puedan tenerlo, no por delegación sino por nombramiento directo, pues en ningún caso las funciones propias de un individuo de la Comisión permanente deberían delegarse en empleados á fin de hacer más patente la responsabilidad donde la hubiere. Una larga y dolorosa experiencia ha hecho recabar para el Ayuntamiento el nombramiento

de sus empleados, mas en este caso se considera todavía más indispensable, pues de otro modo no se comprendería que pudiese incurrir en una especie de responsabilidad subsidiaria el Ayuntamiento á consecuencia de actos cometidos por funcionarios nombrados libremente por el Alcalde (art. 194).

En lo tocante á la prescripción de créditos y obligaciones convendría aclarar el alcance del precepto que excluye de prescripción los créditos ó títulos de la Deuda municipal reconocida y ostensible (art. 198). Los cupones vencidos y los títulos amortizados prescriben según el Código de Comercio á los tres años de su vencimiento, y aunque se quiera aquí dar una mayor amplitud al plazo en favor del crédito municipal, no sería ello razón suficiente para suspender indefinidamente la prescripción.

Aceptado el principio de reglamentación en la ley misma, nada habría que oponer á los artículos que tratan del procedimiento para la actuación del Presupuesto en que no se introduce otra novedad que su elevación á precepto legislativo, ni tampoco merecería observación alguna el esmero que pone el autor en repetir conceptos que ya vienen suficientemente desarrollados en la ley de responsabilidad civil vigente. Es de lamentar sin embargo, que esta preocupación de los detalles ponga en peligro la derogación de la ley, cuya estabilidad es tan necesaria para el afianzamiento de un régimen.

El Ayuntamiento de Barcelona no puede admitir que á principios del siglo xx se persista en mantener el principio del arca de las tres llaves que ya desde los tiempos de la Novísima Recopilación quedó burlado por la institución de la Caja pequeña, donde se guardaban y se guardan, en todos los Municipios que tienen Caja, los fondos circulantes necesarios para las atenciones de todo un mes. Mas este precepto, en todas partes sabiamente incumplido, podría impedir, el día que se le diese una interpretación literal, que los municipios pudiesen utilizar las beneficiosas formas del crédito moderno llevando á un Banco sus fondos y creando cuentas corrientes de crédito con interés ó sin él.

e) Contabilidad

Arts. 202 á 212 El Proyecto de ley desarrolla en once artículos lo que la Ley de 1877 regulaba en seis muchísimo más breves. Se ha traído aquí una gran parte de la Circular de 1886, llevando el detalle y la minucia á extremos que no tienen precedente ni aun en la legislación francesa. Bastaría indicar que los Ayuntamientos cuyo presupuesto ordinario excediese de 100,000 pesetas deberían llevar la contabilidad por partida doble, y que los otros deberían por lo menos asentar sus entradas y salidas en un libro de Caja. La uniformidad temerariamente impuesta complicará inútilmente la contabilidad en los pequeños Municipios y tendrá que ser insuficiente en los mayores, consagrando la mayor confusión bajo una apariencia de regularidad, que ni siquiera será útil para las grandes estadísticas, dada la variedad inmensa de criterios con que habrían de ajustarse las cifras bajo conceptos vagos y excesivamente genéricos.

Lo mismo ha de decirse respecto á las cuentas municipales. Muy digna de aplauso es la innovación que reserva exclusivamente á los Ayuntamientos la aprobación definitiva de las cuentas, y aun puede considerarse aceptable el recurso ante la Audiencia provincial. Mas aquí como en otras partes del proyecto tras la libertad viene la desconfianza y da lugar á la institución del Comisario, especie de fiscal que podrá ver las cuentas y asistir á la sesión en que se aprueben para formular ó sostener cargos, mas cuya utilidad y eficacia es imposible deducir de las pocas palabras que en el proyecto se le dedican. Todos estos artículos podrían reducirse á uno en que se dispusiera la formación por el Alcalde y aprobación por el Ayuntamiento de la cuenta, la obligación de acompañarla con todos los comprobantes de los gastos y de los ingresos, el recurso ante la Audiencia provincial y la publicidad en la forma acostumbrada, no sólo en la cuenta rescindida, sino también del acuerdo que se tomare.

f) Acción tutelar para evitar el déficit

Este Ayuntamiento hubiera preferido que, para asegurar la nivelación de los presupuestos municipales, se hubieran dado medios económicos á las Corporaciones locales, ingresos saneados con que atender á todas sus obligaciones. El autor del proyecto ha querido separar el antiguo del nuevo régimen con la formación del Presupuesto extraordinario de transición en que se recojan todas las deudas anteriores á fin de entrar en el nuevo régimen sin atrasos que dificulten é imposibiliten la futura ordenada administración. Nada tiene que oponerse en principio á este buen propósito, que no afecta al Ayuntamiento de Barcelona; pero es necesario decir que si no se dan recursos suficientes á los Municipios, ó bien abandonarán estos algunos de los servicios más indispensables ó bien caerán de nuevo en déficit y desorden, sin que basten á evitarlo las más ingeniosas y violentas combinaciones legislativas. Arts. 213 á 233

Si no se dictan reglas de equidad para que en la compensación de créditos dispuesta (art. 213) entre la Hacienda pública y los municipios, tengan éstos expedita la vía para hacer valer los créditos que tienen contra el Estado, será medida patriótica, contra la cual no querrá proceder ningún Ayuntamiento, el entorpecer la liquidación definitiva. Las pruebas han de ser de la misma naturaleza para una y otra parte, lo que sólo es posible trayendo á este proyecto principios que difícilmente se encontrarán en la Ley de 1895 hecha en período angustioso para la Hacienda pública con el evidente propósito de proporcionar recursos al Estado.

Tampoco es prudente que en la nueva Ley (art. 215) se diga que no se podrán alterar los servicios de intereses y amortización de las deudas municipales expresadas en títulos nominativos ó al portador sin el consentimiento y conformidad de todos los tenedores ó poseedores de aquellos títulos, pues esto equivaldría á imposibilitar todo proyecto de conversión. Los Ayunta-

mientos no pueden alterar las condiciones de la emisión sin el consentimiento de todos los tenedores de títulos; pero en todo caso deben estar amortizados, á menos que exista pacto expreso en contrario, para anticipar la amortización á la par. Podría suprimirse el art. 219, pues el Presupuesto extraordinario de transición sólo contendrá créditos reconocidos que no pueden caducar por falta de inversión, de modo que al finalizar el año deberán figurar como resultas en el Presupuesto ordinario próximo, mientras que si el precepto se mantiene, envuelve inútilmente un grave desorden y una violación de los más elementales principios de contabilidad municipal. Por último, debe aclararse el concepto del art. 220, pues tal como está podría envolver la irritante injusticia de declarar prescrito un crédito por el simple hecho de no haber sido incluído en el Presupuesto por el Ayuntamiento respectivo.

Saldados los atrasos anteriores por medio del presupuesto de transición, el Proyecto proponía la tutela gubernativa como procedimiento de intervención para cortar el déficit. El Ayuntamiento de Barcelona aplaude sin reservas las innovaciones introducidas en el dictamen por la Comisión parlamentaria, en cuanto excluyen el nombramiento gubernativo de la Comisión de vecinos, y se complace en reconocer que se ha quitado con la resolución reservada á la Audiencia provincial el aspecto eminentemente político que revestía antes la cuestión.

Sin embargo, dejaría de ser consecuente con los principios generales que informan la presente Memoria, y que son ya tradicionales en el sentir de esta Corporación, si no manifestaba la disconformidad con el mecanismo de la tutela aun en la forma últimamente adoptada, en cuanto niega el reconocimiento legal de la existencia de los Municipios naturales (artículo 231), y en cuanto significa una invasión del Poder judicial fuera de los límites ordinarios de su función, en el orden de la existencia de estas Corporaciones, que mientras no salen de su esfera natural de acción sólo del pueblo deben esperar el premio ó la censura. Si un individuo de la Corporación ó la Corporación en pleno delinquen, caigan bajo la acción de la jus-

ticia; si un individuo de la Corporación ó la Corporación en pleno atentan contra los derechos civiles de los ciudadanos, acudan los Tribunales á reparar el derecho conculcado; si desconocen los derechos políticos de los residentes, establezca el Estado el imperio de la libertad; si en cualquier orden se extralimitan, redúzcaseles á su campo de acción. Mas en el ejercicio de sus funciones propias, mientras representen el fuero ciudadano, aunque su gestión sea defectuosa, no deben tener otro censor que el Cuerpo electoral al que únicamente podría reservarse su disolución anticipada.

Sin embargo, es preciso reconocer que no es esta tutela una grave conculcación del principio autonómico defendido por esta Corporación municipal, sino errónea solución dictada con el más sano propósito. Y aun en el supuesto de persistirse en ella, podrían atenuarse sus malos efectos si se suprimiera el caso 4.° del art. 223, por no haber proporción entre la falta y el castigo y evitar en lo posible la perturbación que el estado de tutela traería consigo, siendo preferible que se diese acción ejecutiva al acreedor, si en el año siguiente al de su reclamación no se hacía lo que indica el artículo, y si se quitara el art. 231 de manera que en ningún caso se llegase al desconocimiento del Municipio natural.

X

Recursos y responsabilidades

a) Recursos contra los acuerdos municipales

Título V.
Cap. I.
Arts. 234 á 247

Trata el proyecto, en este capítulo, de los recursos de carácter general que proceden contra los acuerdos de los Ayuntamientos ó Corporaciones municipales de todas clases, es decir, Comisiones permanentes, Juntas de Vecinos, Juntas de Mancomunidades, etc., así como contra las resoluciones de la Alcaldía. Se entiende, pues, que quedan subsistentes los recursos especiales que en algunas materias establece el propio proyecto y de los cuales no debemos ocuparnos aquí, por haberse tratado de cada uno al tratar la materia respectiva.

La impresión que produce una lectura superficial del proyecto es excelente. Dos medios da á los particulares que se consideren lesionados en su derecho por acuerdos de las Corporaciones para obtener la debida reparación: el recurso contencioso-administrativo y la acción civil ante los Tribunales ordinarios. Desaparece, pues, de la legislación municipal el recurso gubernativo de alzada, y es de alabar esta supresión, pues dada la facilidad con que podía interponerse y los pocos gastos que ocasionaba, constituía una constante rémora para la Administración.

Al dar el legislador el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de los Ayuntamientos introduce una in-

novación esencial y que, sin reservas, debe ser aplaudida: reconoce en los acuerdos municipales la condición de causar estado, condición que antes no adquirían sino después de apurada la vía gubernativa y después de transcurrido el plazo de treinta días que se daba para interponer el recurso de alzada.

El recurso contencioso-administrativo procederá, según el proyecto, por dos causas: por lesión del derecho del reclamante y por infracción de disposiciones con fuerza legal cuya observancia pida cualquiera de los vecinos, aunque no conste agraviado individualmente en su derecho. Sería de desear que se aclarase algo este último concepto; de la redacción del precepto no se deduce en qué momento ha de formularse la petición, y puesto que el propio proyecto habla de la ley de Responsabilidad civil, como luego veremos, estima esta Corporación que sería conveniente exigir que la petición se formulara en el modo y forma prescritos por dicha ley.

En cuanto á la acción civil ante los Tribunales ordinarios procede contra los acuerdos que lesionen derechos de carácter civil y versen sobre asuntos correspondientes á la jurisdicción ordinaria. Ninguna innovación presenta en este punto el Proyecto; pero sí la presenta al facultar al Alcalde cuando repute innecesaria su comparecencia en los Juicios como representante del Municipio, para manifestar de una vez en el término del emplazamiento, por medio de oficio, las razones que asistan para justificar los acuerdos. Aceptable el precepto en sí, puesto que simplifica en gran manera el procedimiento, no lo es tanto por la Autoridad á quien comete la función. En realidad la Comisión permanente es la que ha propuesto ó adoptado el acuerdo impugnado; nadie como ella puede por lo tanto juzgar de la importancia del asunto ni de la conveniencia de sostener el acuerdo en todos los trámites sucesivos; es pues natural que para que el Alcalde pueda ejercer esta función, esté previamente autorizado por la Comisión permanente.

Otra novedad de conjunto presenta también el Proyecto y es el derecho que atribuye á los particulares de iniciar á la vez los dos procedimientos, el contencioso-administrativo y el civil.

Hasta la actualidad sólo cuando uno de los procedimientos que resolvía dentro el plazo hábil para intentar el otro, podían los interesados usar de los dos: con muy buen acuerdo el Proyecto resuelve esta dificultad, permitiendo que se inicien los dos procedimientos á la vez, aun cuando prohibe seguir uno hasta después de agotado por desistimiento ó fallo ejecutivo el otro.

Es claro que las órdenes y decretos de los Alcaldes no podían ser objeto de iguales recursos que los acuerdos de las Corporaciones; la menor importancia de tales decretos no consiente en la mayoría de los casos la interposición de un recurso contencioso-administrativo ó de un pleito civil, pues los gastos que estos procedimientos ocasionan seguramente absorberían la totalidad de la cuantía del perjuicio contra el que intentaren los particulares reclamar. Es, pues, laudable también que contra esta serie de acuerdos deje el Proyecto subsistente el recurso gubernativo de alzada. Pero en realidad, el Proyecto no distingue aquí las atribuciones que al Alcalde competen y en todo caso concede contra sus resoluciones el recurso para ante el Gobernador. Es lógico y racional que cuando la resolución recurrida haya sido adoptada por el Alcalde en uso de facultades delegadas del Gobierno, competa al Gobernador Civil, su superior jerárquico, el conocimiento de los recursos; pero no lo es cuando el acuerdo se adopte en uso de las facultades que competen al Alcalde como Presidente del Ayuntamiento, pues en este caso lo procedente es que entienda en los recursos la propia Administración. Así, pues, en sentir de esta Corporación, en el caso de que se trata y en el de que las multas y penalidades hayan sido impuestas por la Comisión permanente ó por el Ayuntamiento, la resolución de los recursos á que den lugar debe competer, si quieren mantenerse estos recursos, á la Comisión provincial. Y decimos si quieren mantenerse estos recursos, porque esta Corporación entiende que respecto de la Alcaldía y de las Corporaciones de pueblos importantes no debiera concederse recurso alguno en esta materia. Las Autoridades municipales que las representan han de tener el suficieute prestigio para que se consideren inapelables las resoluciones que dicten acerca del particular.

Hasta aquí hemos hablado de los actos ó acuerdos de las Corporaciones y Autoridades; pero el Proyecto va más allá al garantir los derechos de los ciudadanos y les da acción contra las personas que constituyen aquéllas ó representan éstas y aun contra los funcionarios de unas y otras. Al efecto concede el recurso de responsabilidad civil en el modo y forma prescritos por la Ley de 5 de Abril de 1904. Queda pues completamente garantido el interés particular, puesto que contra los acuerdos puede utilizar el recurso contencioso ó la acción civil, contra lo que han de proponer ó adoptar, para prevenir infracciones legales, el recurso de responsabilidad civil.

Como hemos indicado, el sistema que presenta el Proyecto es bueno en sus líneas generales. Lástima que al crear el art. 243 el recurso gubernativo de nulidad da al traste con todo el sistema y, sin ánimo de hacerlo, sostiene el recurso de alzada de la antigua legislación. Enhorabuena que se dé un recurso de nulidad, pero no hay necesidad alguna; es más, no existe el menor asomo de lógica en dar á este recurso un carácter distinto del que concede por lesión del derecho. Implica un grave contrasentido, que este recurso que puede dar lugar al nacimiento de responsabilidades, se confíe su resolución á las Autoridades gubernativas, cuando los demás se confían á los Tribunales. Entiende, pues, esta Corporación, que puede subsistir el recurso de nulidad, pero en todo caso, dándole carácter contencioso-administrativo, nunca con el carácter gubernativo que se le atribuye.

Al tratar de este recurso, sienta el proyecto un principio gravísimo, cual es la facultad del Gobernador de decretar la suspensión de los acuerdos municipales por causa de extralimitación. Es claro que si la extralimitación existe ó vulnera la ley, se contraen responsabilidades, y es necesario restablecer el imperio del derecho, mas esta misión no corresponde al Gobernador. Al fin y al cabo se trata de una transgresión como otra cualquiera, como la que puede hacer un ciudadano en un acto particular, y por lo tanto, al Ministerio fiscal á quien la ley encomienda velar por la integridad del derecho, es á quien corres-

ponde en éste, como en todo caso, adoptar las medidas oportunas para restablecer el imperio de la ley.

b) Subordinación y responsabilidades

Cap. II. Arts. 248 á 258.

El criterio constantemeute observado por el Proyecto de dejar subsistente el antiguo sistema de la intromisión de las Autoridades gubernativas dentro de la administración municipal recibe en este capítulo su más solemne consagración. Al Alcalde corresponde la dirección é inspección de los organismos municipales, al Gobernador, bajo las inmediatas órdenes del Ministro, la más alta inspección sobre la gestión de las Corporaciones y de los Alcaldes de toda la Provincia. Y que esta inspección gubernativa no es platónica lo prueba el precepto del artículo 249, según el cual el Gobernador tiene jurisdicción disciplinaria sobre los Alcaldes y los Ayuntamientos para reprimir y corregir extralimitaciones y exigir las responsabilidades que se contraigan en la gestión de los intereses locales.

Es claro que al Alcalde, como Presidente del Ayuntamiento, debe corresponderle la dirección é inspección de los organismos, y la potestad disciplinaria sobre los empleados de la administración municipal, pero en cuanto al Gobernador, ni una ni otra cosa. Es Autoridad de un orden distinto y en consecuencia su intromisión en la gestión administrativa local implica la confusión de cosas que no deben confundirse, si es que algún mejoramiento se ha de lograr con el proyecto de Administración.

Es natural que el Gobernador tenga potestad disciplinaria sobre el Alcalde en cuanto á las funciones delegadas que á esta Autoridad atribuye el proyecto; pero en cuanto á la Corporación sólo los Tribunales de Justicia han de ser los encargados de exigir responsabilidades. Facilítese, pues, la acción de los ciudadanos para perseguir á los malos administradores, foméntese por todos los medios el interés público por la vida local, que tenga el pueblo fija la vista en los menores actos de su Corporación y no será necesaria ni la imposición de multas gubernativas

ni la ingerencia de la política en la administración, que es el único resultado positivo que lleva consigo el sistema preconizado por el Proyecto.

c) Alcaldes Corregidores

Casi todo este capítulo viene consagrado al nombramiento y facultades del Alcalde Corregidor, pues un solo artículo contiene distinto de esta materia, en el que se proclama el principio, esencial en toda buena legislación, de que los Alcaldes y los concejales no pueden ser suspendidos en sus cargos ni destituídos sino en virtud de sentencia ejecutoria del Juez ó Tribunal competente. Cap. III. Arts. 259 á 268

La creación del Alcalde Corregidor es el error más grave del proyecto; todos los que contiene tienen, cuando menos, alguna explicación: la nueva jerarquía del Alcalde Corregidor no tiene justificación alguna, y lo único á que conduce en la práctica es á la anulación completa, á la muerte de la Autoridad municipal, sobre todo en las pequeñas poblaciones.

De la lectura del articulado del Proyecto se desprende bien claramente. El Corregidor aparece como una Autoridad de fuerza al lado de la Autoridad paternal del Alcalde, pero dominando á éste y á todos: en las solemnidades la Presidencia corresponde á la Autoridad impuesta, al Corregidor, quedando el Alcalde elegido por el pueblo, relegado á segundo lugar. Esta humillación bastaría por sí sola para hacer odiosa la institución de que se trata, cuando no es incitando odios como se gobierna á los pueblos, si sinceramente se desea su prosperidad.

El Corregidor puede ser elegido entre los vecinos ó entre los concejales de la Corporación; este sencillo precepto sugiere la visión lastimosa de las luchas pseudo-políticas en los pequeños Municipios, las intrigas de las dos personalidades en lucha eterna para derribarse y estrujarse mutuamente, valiéndose de la nueva institución, y, en definitiva, el triunfo del Corregidor sobre el Alcalde, pues en aquellos Municipios donde los servi-

cios administrativos son casi nulos, nombrado el Corregidor, el Alcalde puede retirarse á descansar tranquilamente, pues poco ó nada tendrá que hacer.

Si alguna cuestión se suscita, que se suscitará, en cuanto al Alcalde pretenda ejercer algo de su autoridad, esta cuestión será resuelta ejecutoriamente por el Gobernador Civil, es decir, por el que ha impuesto al Corregidor.

Y á todo esto, los gastos que ocasione la nueva autoridad no se satisfarán por el Estado, como lógicamente tendría que suceder, sino que los satisfará el pueblo, que verá desconocida su soberanía y humillada su autoridad á sus propias y exclusivas costas.

Es pues insostenible la creación del Corregidor. Ella significa la negación radical de la orientación que en el Proyecto se nota, y hace perdurable y sanciona la intromisión de la política en la administración de los pueblos, pues por muy buenos propósitos que á todos quiera suponerse, no hay posibilidad de hacerse la ilusión de que, llegado el momento candente de la lucha política, no ha de constituir esta institución, en manos del Poder, una terrible y arrolladora arma electoral.

Lo único que podría aceptarse de esta institución sería, en caso de temores de alteración de orden público, dar facultad al Gobernador para recabar del Alcalde la autoridad que en este orden le compete por delegación, y atribuirla al Jefe de la fuerza armada ó á quien mereciese su confianza, pero para ello no se requiere institución alguna; basta con que el Gobernador haga uso de las atribuciones que le competen.

Para completar el examen crítico objeto de esta Memoria, es necesario decir algo del importantísimo problema del Ensanche de poblaciones y del régimen de la administración provincial en lo que afecta á los Municipios.

XI

Ensanche de poblaciones

La realización del ensanche de poblaciones constituye una función privativa de los Municipios, que tiene extraordinaria importancia, tanto por su finalidad consistente en crear, en formar una ciudad nueva alrededor de la ciudad antigua, en convertir en solares y manzanas, en calles y plazas, en parques y jardines, en edificios públicos destinados á los múltiples servicios municipales que la vida urbana moderna necesita, terrenos que durante siglos y siglos se han venido destinando á vertederos ó aprovechamientos puramente agrícolas, como por la especialidad de su régimen económico, como por haber dado lugar á una vasta legislación formada por la Ley de 29 de Junio de 1864, por la de 22 de Diciembre de 1876, y por la de 26 de Julio de 1892, con sus respectivos Reglamentos y con una nutridísima jurisprudencia, como por último por estar cumpliendo actualmente esta función gran número de poblaciones, y entre ellas las importantes de Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Santander, Palma de Mallorca, Coruña, Alicante, León, Gerona, Cartagena, Alcoy y Sabadell.

Estos antecedentes y circunstancias hacían esperar fundadamente, que al intentarse la reorganización de los organismos locales, se restituyera aquella función al régimen local común en la forma que fuera más compatible con dicho régimen y exi-

giese la importancia de la función, quedando así unificados y concentrados en una sola Ley todas las instituciones de carácter municipal.

Sin embargo, no ha sucedido así.

El proyecto de ley cuyo examen es objeto de esta Memoria, va encaminado exclusivamente á la reorganización de los organismos locales y comprende el régimen provincial, realizando así la concentración en una sola ley de ambos órdenes de organismos; mas á pesar de esto, á pesar de ser natural y lógico, por estar dentro del propósito de concentración de todos los organismos locales en una sola ley que revela el Proyecto, el que todo lo que concierna á la Administración local quedara comprendido en la ley; se da el caso verdaderamente sorprendente, no sólo de que no figure en él una función tan importante como lo es la que tiene por objeto la realización del ensanche, sino el de que ni siquiera se mencione en lo más mínimo esta función, ni se haga de ella la menor alusión que permita cuando menos deducir el estado legal del régimen de ensanche de poblaciones una vez aprobado el Proyecto.

Esto no tiene ni puede tener más que una explicación plausible, y es la de que el autor del Proyecto estima que debe continuar subsistente la actual legislación de ensanche, coexistiendo como hasta aquí con la legislación de Administración local.

Si este supuesto es cierto, aunque no deja de suscitar dudas fundadas el propósito fundamental que el Proyecto persigue de concentrar en una sola ley todas las instituciones de régimen local, es obvio y evidente, dada la importancia que tiene todo lo que concierne al ensanche de poblaciones, que conviene subsanar este olvido dejando adaptado todo lo que se refiere á ensanche de población al nuevo régimen local en términos que no den lugar á dudas, cuidando que todos los asuntos relativos á ensanche se sometan á la resolución del Ayuntamiento en pleno los que con arreglo á él son de competencia de éste y de la Comisión permanente cuando á ésta le corresponde entender en el asunto con arreglo á la Ley y siempre por medio de dictamen ó propuesta de acuerdo de la Comisión especial de Ensanche; pues sólo

así se evitarán los conflictos que inevitablemente surgirían una vez aprobado aquel proyecto, si todo lo relativo á ensanche de poblaciones quedara en situación dudosa ó incierta, conflicto que podría tener alcance tal que llegara á ser causa de que se suspendiera la ejecución de los ensanches de poblaciones que actualmente se realizan, sobre todo por falta de recursos; porque nadie podría impedir que los funcionarios, sobre todo los de la Hacienda pública, destinados á aplicar dicha legislación, se abstuviesen de cumplirla.

Otra cosa sería si el propósito del autor del proyecto fuera reformar la actual legislación de Ensanche, pues en este caso el Ayuntamiento sería indudablemente llamado á dar su opinión, ó en otro caso se reserva el derecho de formularla oportunamente; pero de todos los modos, sea cierto lo uno ó lo otro, no duda ni un momento el Ayuntamiento que se atenderá la indicación que resulta de las precedentes consideraciones, no tan sólo para evitar las consecuencias que tal omisión de la ley forzosamente ha de producir, sino para que no pueda jamás suponerse que ha podido existir la intención de hacer desaparecer por arte de magia y en virtud de la primera disposición transitoria del Proyecto, verdadero modelo de elasticidad en materia de formas legales, todo un régimen completo que tiene más de cuarenta años de vida y que ha producido los hermosos ensanches de Madrid, de Barcelona, de Bilbao y de otras muchas poblaciones de España.

XII

De la administración provincial

Antes de entrar á exponer las consideraciones y juicios que merecen al Ayuntamiento las instituciones que comprende el organismo provincial, en lo que afecta á los Municipios, estima de necesidad recordar aquí el criterio que informa esta Memoria, pues con él ha de apreciar y juzgar el régimen provincial.

El Ayuntamiento de Barcelona tiene una orientación francamente autonomista y por ello concibe la organización de la vida local de una manera substancialmente distinta de lo que la concibe y plantea el proyecto.

Para el Ayuntamiento de Barcelona no existe, no puede existir otra organización que la constituída é integrada por los Municipios y por las regiones, concebidos, no como creaciones del derecho positivo, sino como organismos naturales, y este concepto entraña, como es natural, el libre desenvolvimiento de estos organismos dentro de sus condiciones propias, y toda la plenitud de funciones y facultades que exigen la realización de sus respectivos fines.

El Municipio en primer término y la región en último, son dentro de este sistema, las dos instituciones fundamentales de un buen régimen local.

El Proyecto objeto de este examen parte de un criterio substancialmente distinto, puesto que, según él, las bases fundamen-

tales de la organización local son, en primer término, el Municipio considerado, no como organismo natural, aunque otra cosa resulta de la definición que de él da el Proyecto, sino como una creación de la ley positiva, pues ella le señala el alcance limitado de su contenido, su subordinación, aun dentro de la esfera de sus funciones privativas á otros organismos y su organización administrativa, y en segundo término la Provincia, creación verdaderamente artificial, que no se funda en ningún vínculo natural ni espontáneo, y que no tiene otra vida que la que le presta la ley positiva.

El concepto autonomista de la vida local responde á la necesidad cada vez más apremiante de que la constitución externa de esta vida se adapte á su constitución interna, porque esta adaptación es el principio más poderoso de esta vida local, el ambiente más favorable para el desenvolvimiento de todas sus fuerzas y energías físicas, intelectuales y morales.

El sistema de que parte el Proyecto continúa más ó menos atenuadas con variantes más ó menos importantes, el concepto tradicional de la vida local que ha venido informando toda la legislación municipal y provincial de los siglos últimos, de cuyos resultados no ha de hablar este Ayuntamiento, porque con más elocuencia y con más autoridad de la que podría él hacerlo, lo pregonan en todos los tonos el estado de decadencia á que ha llegado esta desgraciada nación.

Partiendo, pues, de lo que constituye para el Ayuntamiento una convicción inquebrantable, claro es que ha de estimar inaceptable, en el terreno de las ideas, el pensamiento fundamental del proyecto y su desarrollo articulado, y, en su consecuencia, las formas nuevas que, á manera de transacción con los ideales autonomistas cada vez más generalizados, se introducen en el Proyecto, como lo son las mancomunidades, porque éstas han de responder, como responden, al concepto que del Municipio y la Provincia domina en todo el Proyecto y, por tanto, han de ser organismos sin vida natural propia, sin otro calor y otra fuerza que la que les presta la ley positiva, de lo cual resulta su disconformidad con la forma y términos en que en el proyecto

se plantea todo lo que se refiere al régimen provincial, cuya disconformidad se consigna antes de entrar en el examen del proyecto, para evitar, cuando menos, que este examen pueda interpretarse como señal de asentimiento á sus principios fundamentales, que estima de todo punto opuestos y contradictorios con los que constituyen su más firme é inquebrantable convicción, debiendo añadir que entra en este examen con el propósito de que tal vez si se acogen las modificaciones que se permitirá proponer, las nuevas formas que la ley introduce en el régimen provincial adquirirán un carácter más en armonía con su naturaleza, mayor vigor y robustez y, por consiguiente, mayor vitalidad.

Desde luego, el primer defecto concreto que se nota en el régimen provincial que el proyecto establece, consiste en una omisión importante, cual es el que nada se dice respecto al efecto más natural que han de producir las formas nuevas que se introducen en el régimen, efecto que consiste en la generación de otros organismos.

Así resulta claramente del proyecto.

Los municipios pueden concertar mancomunidades, aunque para fines muy limitados, y esas mancomunidades pueden extenderse indefinidamente, pues que no aparecen cohibidas en este punto, y como es natural que esta extensión llegue hasta donde alcance la comunidad de afinidades é intereses, es lógico suponer que toda mancomunidad llegue á comprender una comarca entera, quedando con ello establecida una situación de hecho que no regula ni siquiera prevé la ley, cuya situación de hecho puede producirse igualmente respecto á las mancomunidades provinciales.

Ahora bien; si el legislador acogiera estos dos nuevos organismos, si les concediera acción generadora, indudablemente producirían dos nuevos organismos, ó sean, las mancomunidades comarcales y las regiones, aunque no con su naturaleza propia y sus funciones adecuadas, dado el origen de las mismas.

Pero el Proyecto priva á las nuevas formas de aquella acción y por tanto les impide producir sus naturales consecuencias, y

esto no sólo no es lógico, sino que es desnaturalizar las instituciones, ó crearlas para una muerte inmediata.

El Ayuntamiento entiende que es insostenible la situación en que el Proyecto coloca á estas instituciones y estima que, cuando menos, para atenuar las consecuencias que ellas han de producir, es de necesidad que se introduzcan en el Proyecto las mancomunidades comarcas, institución que aceptaba y regulaba ya el proyecto de Administración local formulado por el señor Conde de Romanones, y cuyas ventajas pueden apreciarse en otras similares que funcionan en el extranjero, y sobre todo en el imperio alemán, desde hace muchos años; no dudando el Ayuntamiento, que si la función legislativa es previsora, acogerá esta institución, porque, bien definidas y reguladas, pueden resultar de gran utilidad para el país.

Estas mancomunidades comarcales podrían desde luego organizarse de manera que no menoscabaran ni limitaran en lo más mínimo la esfera de acción de los demás organismos. Las provincias, caso de subsistir, no tendrían respecto á ellas otra obligación que la de satisfacerles el importe de las obras de carácter provincial que realizaran, cuyos recursos junto con los que por vía de subvención, ó por suscripción, se proporcionaran con la aplicación del impuesto denominado de mejoras, constituirían los ingresos de la mancomunidad comarcal.

Téngase en cuenta que, según se ha dicho repetidamente, las mancomunidades son formas ó instituciones meramente legales, que no tienen ni otra vida ni otras facultades que las que la ley les otorga.

Se forman exclusivamente, según el proyecto, por voluntad libre de los municipios y como se conciertan pueden disolverse. Precisamente esta facilidad de disolución constituye el mayor peligro de estas instituciones, porque como durante la mancomunidad se habrán creado intereses comunes, servicios públicos para la mancomunidad sostenida, al disolverse ésta quedarían dichos servicios abandonados, surgiendo de esto perturbaciones y conflictos de difícil solución.

Por último, nótase en todo lo concerniente á mancomunida-

des un defecto capital que nace indudablemente de no haberse partido en la formación del Proyecto de una base más amplia en lo concerniente á la clasificación y organización de los Municipios según su importancia, pues adoptado un solo tipo de Municipios se establece para todos una legislación casi uniforme, sobre todo en lo que se refiere á facultades y atribuciones, no haciéndose á esto más excepción que la establecida en el artículo 90 respecto á los Ayuntamientos de más de 300,000 habitantes.

Esta Corporación entiende que no basta esta excepción y partiendo de la base de la organización comarcal, estima justo que se conceda á los Municipios mayores de 40,000 habitantes, la consideración legal de comarca, aunque sin excluirlos del régimen provincial y que se les reconozca plena capacidad para contratar y obligarse sin trabas ni restricciones, á semejanza de lo que hace la legislación inglesa con las ciudades más importantes, á las cuales les reconoce la consideración legal de condados.

a) Gobernadores de provincia

Sería apartarse del objeto que el Ayuntamiento se ha propuesto al redactar esta Memoria, entrar á examinar, en lo que toca á esta institución, todo lo que se refiere á la forma de su nombramiento, honores, sueldo, condiciones que requiere el cargo, facultades todas privativas del poder central; pero como se halla dentro de aquel objeto cuanto se refiere á atribuciones, se permitirá esta Corporación hacer respecto á ellas algunas consideraciones. Debe en primer término advertir que no es la institución de los Gobernadores un organismo de la vida local, sino una dependencia del Poder central; y en tal concepto huelga tratar de ella en el presente proyecto de ley, ya que se aparta de su objeto. Organice el Estado las funciones y facultades de los Gobernadores, si cree necesaria su subsistencia, pero cuide siempre de apartarles de toda intervención en aquello que es propio y privativo de los organismos locales.

Dos clases de atribuciones otorga el proyecto á estos funcionarios; unas constituyen delegación de las facultades del poder central y otras afectan á la vida municipal y provincial. De las atribuciones delegadas del poder central nada ha de decir el Ayuntamiento; empero lo que no puede éste consentir en modo alguno, por constituir en su concepto un defecto gravísimo de la ley, es que se conceda á los Gobernadores atribuciones que corresponden á los municipios.

Por esto entiende que debe modificarse el art. 322 del Proyecto y los preceptos del mismo que se refieren á atribuciones de los Ayuntamientos en el sentido de restituir á las Ordenanzas municipales y á la acción de los Ayuntamientos las facultades que se refieren á la represión de los actos contrarios á la moral y á la decencia pública; que debe modificarse asimismo el art. 323 en el sentido de que las facultades que en éste se conceden á los Gobernadores se entiendan sin perjuicio de las que competan á los Ayuntamientos en todo lo que se refiere á la higiene y sanidad de los Municipios y que debe modificarse asimismo el art. 325 en el sentido de restituir á los Ayuntamientos la facultad de dar ó negar permiso para las funciones públicas que hayan de celebrarse en el lugar de la residencia del Gobernador y presidir estos actos cuando lo estime conveniente mientras no surja ninguna cuestión de orden público.

En cuanto á las facultades que á los Gobernadores concede el Proyecto como jefes de la administración provincial, deberían suprimirse todas, por ser propias de los Presidentes de las Diputaciones, á quienes deberían conferirse.

b) Administración de las Provincias

No entra tampoco dentro de la misión que se ha impuesto esta Corporación el examinar y emitir juicio respecto á la forma, composición, organización y funcionamiento de los organismos de la administración provincial; pero sí debe ocuparse, por ser asunto de índole municipal, de las pretensiones que establece el

453241

Proyecto en punto á la formación de las Diputaciones provinciales por afectar á los Municipios.

Establécese en él una forma ó procedimiento nuevo de elección de los Diputados provinciales, pues confía esta elección á los Ayuntamientos.

Tal procedimiento presenta en primer lugar el gravísimo inconveniente de excluir de la forma de elección por sufragio universal, que es una de las conquistas más preciadas de nuestra generación, todo un orden de organismos locales, todas las Diputaciones provinciales; en segundo lugar, por ser mayor el número de Diputados rurales que el que han de elegir las ciudades, ofrece también el gravísimo inconveniente de convertirse en un medio que habrá de alentar y fomentar el caciquismo rural, que es la forma más perturbadora del caciquismo por su falta absoluta de mentalidad y hasta de sentido moral, y en tercer lugar, porque ofrece la grave anomalía de que por atribuir el proyecto á la Diputación y á las Comisiones provinciales ciertas funciones y facultades en materia de recursos contra acuerdos del Ayuntamiento, el elegido resulta ejerciendo funciones de carácter tutelar sobre sus electores.

Por esto el Ayuntamiento estima completamente inadmisible esta forma de elección y abriga la seguridad de que no prevalecerá y se mantendrá el actual procedimiento con la sola variante, que puede ser conveniente, de que en vez de realizarse la elección tomando por base partidos judiciales, se realice por distritos como las de Diputados á Cortes.

c) Hacienda Provincial

Entre los ingresos que el Proyecto concede á las Diputaciones Provinciales, figura aunque como medio supletorio tan sólo y siempre que exista imposibilidad demostrada de completar la dotación de los Presupuestos con los ingresos antedichos, el reparto entre los Municipios de la provincia.

Este es el nuevo recurso que concede á las Diputaciones el

párrafo 2.° del art. 117 de la vigente Ley provincial, no existiendo entre uno y otro precepto, otra variante que la de exigirse en el del Proyecto mayores garantías, y como éstas, sean las que fueren, es de suponer que se llenarán sin dificultad, siempre resultará que estos ingresos serán, como lo han sido hasta hoy, un ingreso permanente.

Veinticinco años de experiencia, pues este tiempo lleva de existencia la ley provincial vigente, han demostrado cumplidamente que este recurso es completamente insostenible y que debe por consiguiente desaparecer, tanto porque es un sacrificio insoportable que se impone á la Hacienda de los Municipios, como porque es altamente injusto, pues á cambio de él no reciben aquéllos de las provincias una compensación equivalente.

Establézcanse si se quiere otros recursos nuevos entre los cuales cabe lógicamente comprender la contribución rústica y además el denominado impuesto de mejoras, amplíense los demás que la ley otorga á las provincias, pero sobre todo no se deje subsistente este desastroso ingreso que, sobre imponer cuantiosos sacrificios á los Municipios, sobre quebrantar considerablemente la Hacienda Municipal, constituye una causa permanente de perturbación en las relaciones que han de sostener ambos organismos locales y un motivo de conflictos duraderos y de irreductible solución.

Por esto el Ayuntamiento de Barcelona entiende de necesidad que de una vez se haga desaparecer de la ley tal ingreso y abriga la seguridad de que desaparecerá si en este asunto como en todos los demás objeto de esta Memoria la función legislativa se inspira como debe inspirarse en consideraciones de alto interés público.

Al terminar el estudio del Proyecto en la parte que ordena la futura administración provincial que sólo se ha considerado en cuanto pudiera afectar al Ayuntamiento de Barcelona, dejando para entidades más idóneas la crítica y enmienda en todos

sus detalles, es preciso volver los ojos al ideal manifestado en las primeras páginas de este informe.

La ley futura pesará con el enorme y abrumador compromiso de sus minuciosidades reglamentarias sobre Corporaciones que en vano procurarán delante de sus administrados revestirse del prestigio absolutamente necesario á todo centro social director, cuando una desconfianza que raya algunas veces en vejatorio descrédito, amarga la orientación general de la ley. Sólo de entidades autónomas puede exigirse plena responsabilidad, y por esto el Ayuntamiento de Barcelona no espera que de los organismos creados ó reglamentados en esta ley pueda venir un poderoso resurgimiento de la vida local, capaz de vigorizar el cuerpo sin pulso del Estado. Se ha de insistir en la posibilidad y en el sentido práctico de la concepción desarrollada en las Consideraciones preliminares de esta Memoria, á fin de rechazar toda responsabilidad en el fracaso futuro del proyecto, que sólo por un claro sentimiento de la realidad, se ha analizado en todos sus detalles para acercarlo al único fin que, en el orden de la Administración local, juzga esta Corporación, justo, prudente y razonable.

Francisco Layret y Foix. — Jesús Pinilla y Fornells. — Luis Durán y Ventosa.

Este informe fué aprobado por unanimidad en sesión celebrada por el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona el dia 10 de Octubre de 1907.

Barcelona 12 de Octubre de 1907.

El Secretario,

José Gómez del Castillo

V.° B.°

El Alcalde,

Domingo Juan Sanllehy

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY
REFERENCE DEPARTMENT

This book is under no circumstances to be taken from the Building

Form 410

SDNOV 24 1916

NOV 9 1916